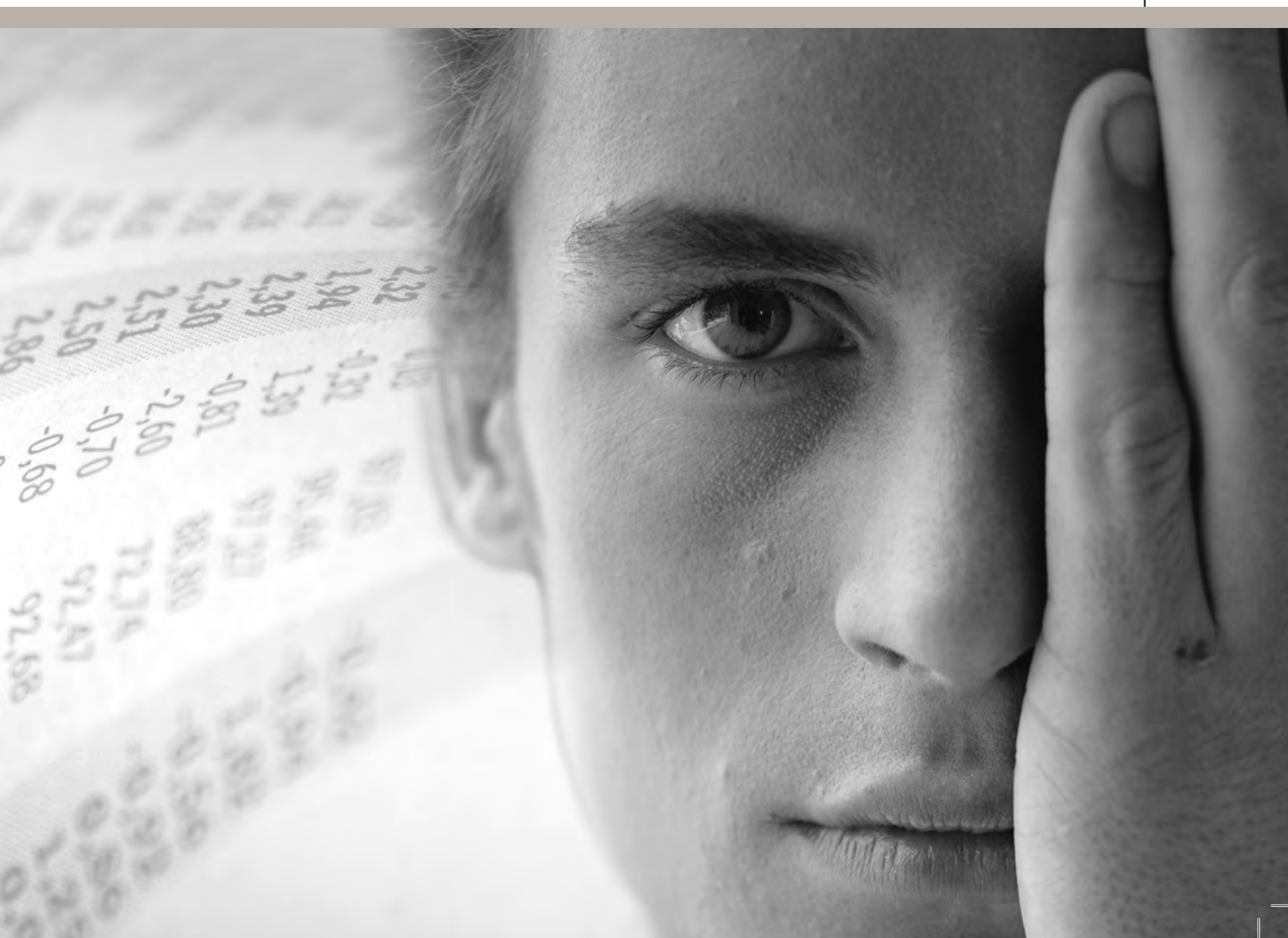




JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET  
FINANSDEPARTEMENTET

Handlingsplan

# Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet



# Forord

Regjeringen prioriterer kampen mot økonomisk kriminalitet høyt, og har satset mye på å styrke myndighetenes innsats på dette kriminalitetsområdet de senere årene. Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet (EMØK) som hadde som oppgave å følge opp gjennomføringen av den forrige handlingsplanen, konkluderte i sin sluttrapport med at de fleste av tiltakene der var tilfredsstillende fulgt opp.

Det er fortsatt behov for å styrke myndighetenes samlede innsats mot økonomisk kriminalitet. Flere av drivkreftene til de siste årenes finansielle krise må også antas å være sentrale årsaker til den økonomiske kriminaliteten, slik som grådighet, ansvarsløshet og vilje til å ta uforsvarlig høy risiko. Det er viktig å møte disse negative tendensene med effektive tiltak.

Regjeringen legger derfor fram en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Handlingsplanen inneholder tiltak som involverer mange departementer og deres underliggende etater. Målet med planen er at den samlede innsatsen mot økonomisk kriminalitet skal bli bedre samordnet og mer effektiv. Den økonomiske kriminaliteten er dynamisk. En plan som dette kan ikke fange opp alle sider ved utviklingen. Det er derfor viktig å ha for øyet at planen ikke er uttømmende. Ytterligere tiltak kan være nødvendige. Regjeringen vil derfor følge utviklingen nøye.

Økonomisk kriminalitet er særlig alvorlig fordi den svekker tilliten til våre samfunnsinstitusjoner og til vårt styringssystem. Den svekker konkurransen og taper fellesgodene, noe som betyr at øvrige borgere må betale en større del av fellesskapsutgiftene.

Den allmennpreventive effekt av avdekking og sanksjonering antas å være særlig høy innenfor den alvorlige økonomiske kriminaliteten. Denne form for økonomisk kriminalitet begås typisk av ressurssterke personer som foretar en bevisst vurdering av risikoen for å bli tatt sett i forhold til sannsynlig profitt ved å begå lovbrudd. Regjeringen satser derfor betydelig på at myndighetene skal bli bedre til å avdekke og reagere adekvat mot slike lovbrudd.

Regjeringen vil prioritere arbeidet med å følge opp det prinsipielle spørsmålet om hvilke lovbrudd som er så alvorlige at de bør medføre straff, og hvilke lovbrudd som bør møtes med administrative sanksjoner. Det er et mål å gjøre sanksjonssystemene mer effektive og målrettede. Etter vårt syn vil det øke den preventive effekten av sanksjonene.

Arbeidet mot økonomisk kriminalitet krever ressurser og god organisering og koordinering av innsatsen. Samarbeid mellom berørte myndigheter er avgjørende for å få god effekt av innsatsen. Deler av den økonomiske kriminaliteten er også organisert, grenseoverskridende og med internasjonale implikasjoner. Bekjempelse av alvorlig kriminalitet av denne karakter er særlig krevende og stiller store krav til samarbeid. Det vises i denne forbindelse til Meld. St. 7 (2010-2011) *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats*.

Vi er overbevist om at tiltakene i planen som helhet vil bidra til økt lovlidighet, god konkurransevne, økt skatteproveny og et bedre velferdssystem.

Generelt er politiet betydelig styrket de senere årene. I tillegg er også ØKOKRIM og politiets økoteam styrket. I denne handlingsplanen er tiltakene på justissektoren i stor grad konsentrert om organisatoriske tiltak som kan bidra til å få best mulig resultater ut av de tildelte ressursene.

Handlingsplanen skal ha en virkeperiode på 3 år. Planen vil bli fulgt opp av de ansvarlige departementer. Justisdepartementet og Finansdepartementet vil ha et særlig ansvar.

Knud Storberget

Sigbjørn Johnsen

# Innhold

Forord .....	1
Innhold .....	2
1 Innledning .....	4
2 Politiet og påtalemyndighetens arbeid mot økonomisk kriminalitet .....	8
2.1 Innledning .....	8
2.1.1 Organisering av politi og påtalemyndighet .....	8
2.1.2 Satsinger i justissektoren .....	8
2.2 Tiltak innenfor politiet og påtalemyndigheten .....	9
2.2.1 ØKOKRIM .....	9
2.2.2 Politidistriktenes økoteam .....	10
2.2.3 Styrke økoteamene .....	10
2.2.4 Øke kompetansen .....	11
2.2.5 Politidistriktenes utnyttelse av etterretningsinformasjon .....	11
2.2.6 Incentiver – målekriterier – resultatkrav .....	11
2.2.7 Inndragning .....	12
2.2.8 Advokaters taushetsplikt .....	13
3 Samarbeid mellom enheter og etater .....	14
3.1 Politiet og påtalemyndigheten og kontrolletatene .....	14
3.2 Felles opplæring for kontrolletater .....	15
3.3 Forebyggende arbeid .....	15
3.4 Samarbeid med private organisasjoner og næringslivet i forebyggingsøyemed ..	17
3.5 Internasjonalt arbeid .....	19
4 Straff eller administrative sanksjoner .....	20
5 Korrupsjon .....	21
5.1 Innledning .....	21
5.2 Avdekking av korrupsjon – politi og påtalemyndigheten .....	21
5.3 Regjeringens internasjonale engasjement mot korrupsjon .....	21
5.4 Øvrige prosesser og tiltak for å bekjempe korrupsjon .....	22
5.5 Samarbeid med privat sektor om internasjonale forhold .....	23
6 Verdipapirkriminalitet .....	24
6.1 Innledning .....	24
6.2 Styrking av kontrollen med verdipapirmarkedet .....	25
6.2.1 Samarbeid og registertilgang .....	25

7	Skatte- og avgiftskriminalitet	28
7.1	Innledning	28
7.2.1	Bransjekontroller (temakontroller)	29
7.2.1.1	Bygg- og anleggsbransjen	29
7.2.1.2	Drosjenæringen	29
7.2.1.3	E-handel	30
7.2.1.4	Restaurantbransjen	30
7.2.2	Personaljournal	31
7.2.3	Merverdiavgiftssvindler	31
7.2.4	Transaksjoner mellom nærstående	33
7.2.5	Rådgivere	34
7.2.6	Advokaters taushetsplikt	35
7.3	Toll- og avgiftskontroll	35
7.4	Internasjonalt arbeid mot skatteunndragelser	37
8	Tiltak på regnskaps- og revisjonsområdet	38
8.1	Innledning	38
8.2	Land-for-land-rapportering	38
8.3	Innspill fra Revisorforeningen	39
9	Misbruk av trygde- og velferdsordninger	40
10	Konkurskriminalitet	42
10.1	Bakgrunn	42
11	Fiskerirelatert kriminalitet	44
11.1	Bakgrunn	44
12	Konkurranseskriminalitet	46
12.1	Innledning	46
12.2	Regler og kontroll	46
12.3	Tiltak	47

# 1 Innledning

Økonomisk kriminalitet er et samlebegrep for en rekke lovbrudd knyttet til næringslivet og annen organisert virksomhet i privat eller offentlig sektor. Begrepet omfatter 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. Økonomisk kriminalitet spenner over alt fra virksomhet som i sin helhet er ulovlig, til virksomhet som i sin form er lovlig, men med større eller mindre innslag av profittmotiverte ulovligheter.

Eksempler på økonomisk kriminalitet er skatte- og avgiftsunndragelser, brudd på konkurranselovgevingen, korrupsjon, konkurskriminalitet, økonomisk utroskap, bedrageri og underslag, brudd på regnskaps- og bokføringsbestemmelser, misbruk av offentlige støtteordninger, fiskerikriminalitet, innsidehandel og markedsmanipulasjon.

Ved økonomisk kriminalitet er det ofte behov for å hvitvaske utbyttet. Store beløp blir hvitvasket ved transaksjoner gjennom finansinstitusjoner eller selskaper. Ofte i kombinasjon med bruk av stråmenn og andre som bistår for å gi utbyttet et skinn av lovmessighet, eller på annen måte å skjule pengenes opprinnelse. Derfor regnes slike handlinger vanligvis som en egen form for økonomisk kriminalitet.

Økonomisk kriminalitet er alvorlig fordi den svekker en effektiv styring av samfunnet og næringslivet. Kriminaliteten kan undergrave den demokratiske kontrollen med samfunnsutviklingen, i strid med sentrale samfunnsverdier. Dette gjelder særlig korrupsjon, fordi korrupte personer styres av urettmessige ytelser fremfor lojalitet å følge opp overordnede styringssignaler. De senere årene har en rekke korrupsjonssaker blitt avdekket og irtteført, og flere er domfelt til strenge straffer. Sakene har bidratt til økt oppmerksomhet og bevissthet hos myndigheter, næringsliv og publikum om begrepet korrupsjon og hvilket samfunnsønde korrupsjon er. Regjeringen vil videreføre sitt engasjement mot korrupsjon både nasjonalt og internasjonalt.

En stor del av den økonomiske kriminaliteten innebærer at skatter og avgifter unndras eller at offentlige støtteordninger misbrukes. Dette gir mindre ressurser til fellesgoder, og de

øvrige borgerne må betale en større andel av fellesskapsutgiftene. I næringslivet er det særlig uheldig at kriminelle aktører utkonkurrerer aktører som driver lovlig. Den økonomiske kriminaliteten er derfor skadelig for konkurransen og svekker grunnlaget for velferdsstaten. Rå utnyttning av naturressurser kan i verste fall resultere i en kollaps av viktige ressurser, som for eksempel fiskestammer.

Det er viktig for folks rettferdighetsfølelse at økonomisk kriminalitet blir oppdaget og sanksjonert. Lav oppklaringsgrad og svake sanksjoner vil lett oppfattes som signaler fra myndighetene om at dette er et kriminalitetsområde som ikke prioriteres<sup>1</sup>. Dette kan igjen stimulere til en økning av denne kriminaliteten, svekke befolkningens tillit til myndighetenes rettshåndhevelse, og i ytterste konsekvens kunne bidra til å undergrave retts- og velferdsstatens legitimitet.

Samtidig antas straff og andre sanksjoner å ha en særlig allmennpreventiv effekt innenfor økonomisk kriminalitet. Dette gjelder spesielt innenfor den alvorlige og planlagte økonomiske kriminaliteten, der aktørene handler på bakgrunn av bevisste avveininger av profittpotensialet holdt opp mot risiko for avdekking og sannsynlig reaksjon. Inndragning av utbytte er viktig fordi dette rammer profitten, som er selve motivet for den økonomiske kriminaliteten. Utviklingen de senere årene kan indikere at risikoen for avdekking ikke oppleves som tilstrekkelig stor, noe som forsterkes av at mange saker som avdekkes blir henlagt fordi politiet ikke har kapasitet til å behandle sakene. I forhold til de mindre alvorlige overtredelsene vil oppfølgingen av sanksjonsutvalgets innstilling være et viktig tiltak.

En rekke sider ved samfunnet og utviklingen har trekk som kan bidra til å tilrettelegge for en økning i kriminaliteten. Her kan nevnes raskere og enklere kommunikasjon og transaksjoner, utvidelsen av EUs indre marked og globaliseringen generelt, økende sentralisering, hardere konkurranse, bruk av fageksperter for å maksimere selskapers fortjeneste, økt mobilitet i arbeidslivet, økning i privat rikdom, svak stigmatisering knyttet til enkelte økonomiske lovbrudd

<sup>1</sup> Drosjesakene i Oslo er et eksempel på hvordan en ukultur kan bre seg dersom det ikke avdekkes og reageres adekvat



og miljøkriminalitet. I tillegg har dagens samfunn ulike strukturer og fenomen som skatteparadis, lukkede finanssentra og selskapsformer som gir mulighet for diskresjon og tilsløring av blant annet identitet og økonomiske eierskapsforhold, som for eksempel norskregistrerte utenlandske foretak (NUF). Disse trekkene vil kunne være med på å påvirke folks oppfatning av om lovovertrедelser er moralsk og sosialt akseptable eller ikke.

Påvirkning av holdninger og normer i samfunnet er derfor viktig i kampen mot økonomisk kriminalitet. Slik påvirkning skjer bl.a. ved formidling av kunnskap. Således er det viktig at faktakunnskap om den økonomiske kriminalitetens skadevirkninger og omfang blir gjort kjent. Samtidig vet vi at den allmennpreventive effekten av avdekking og effektiv sanksjonering er spesielt stor innenfor området økonomisk kriminalitet. Høy opplevd oppdagelsesrisiko og effektiv sanksjonering er derfor et sentralt virkemiddel for å forebygge økonomisk kriminalitet.

Det er viktig at innsatsen er kunnskapsstyrt. Justis- og politidepartementet og Finansdepartementet har i dag et samarbeid med bl.a. Norges Forskningsråd om prosjekter knyttet til økonomisk kriminalitet. Departementene har også finansiert Statistisk Sentralbyrås undersøkelse «*Virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet*»<sup>2</sup>. Undersøkelsen som ble lagt frem i august 2010 gjelder året 2008, og er en gjentakelse av en undersøkelse presentert i 2005 (for året 2003). Undersøkelsen viser en svak nedgang i forhold til utsatthet for økonomisk kriminalitet fra 2003 til 2008. I årene 2006-2009 er det også gitt støtte til å finansiere Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge (KRISINO-undersøkelsen), som er initiert av Næringslivets Sikkerhetsråd. Skattedirktoratet har også ulike forskningssamarbeid, bl.a. med Frisch-senteret i Oslo og Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) om forskning knyttet til skatte- og avgiftsproblematikk. Regjeringen ønsker å støtte opp om videre forskning på dette området. I Stortingsmelding 7 (2010-2011) om

<sup>2</sup> [http://www.ssb.no/emner/03/05/rapp\\_virksomhet/rapp\\_201049/rapp\\_201049.pdf](http://www.ssb.no/emner/03/05/rapp_virksomhet/rapp_201049/rapp_201049.pdf)  
[http://www.ssb.no/emner/03/05/rapp\\_virksomhet/rapp\\_201049/index.html](http://www.ssb.no/emner/03/05/rapp_virksomhet/rapp_201049/index.html)



organisert kriminalitet er også viktigheten av forskning understreket.

Et kjennetegn ved den økonomiske kriminaliteten er at det ofte ikke er noen «personlig» fornærmet i saken, og at det ikke er noe «gjerningssted» i tradisjonell forstand. Myndighetenes egeninnsats er derfor ofte avgjørende for å avdekke denne kriminaliteten. Kriminaliteten begås gjerne av ressurssterke og profesjonelle aktører, som benytter seg av til dels kompliserte og grensekryssende strukturer og transaksjonsmønstre, ofte bevisst for å gjøre det vanskelig og ressurskrevende å avdekke og etterforske sakene.

Økonomisk kriminalitet utgjorde i 2010 ca. 2,5 prosent av den registrerte kriminaliteten målt i andel av antall anmeldte forbrytelser. Antall anmeldte forbrytelser har økt med 10,7 prosent i perioden 2006-2010<sup>3</sup>. Hver enkelt sak kan imidlertid omhandle store økonomiske verdier, og mørketallene må antas å være store. Vi vet også at det private næringsliv i ikke utbetydelig utstrekning unnlater å anmelde økonomisk kriminalitet, blant annet fordi man mangler tiltro til at politiet har ressurser, eller fordi de tror at politiet av andre grunner ikke vil prioritere sakene. I Statistisk Sentralbyrås 2008-undersøkelse skrives det at andelen anmeldte økonomiske lovbrudd er økt fra ca. 20 prosent i undersøkelsen 2003, til ca. 30 prosent i 2008. Det betyr likevel at bare ca. tre av ti økonomiske lovbrudd blir anmeldt. Bildet er likevel mer nyansert idet mange av de ikke anmeldte sakene har medført oppsigelse, erstatningskrav, sivil sak eller rapportering til tilsynsmyndighet.

Av økonomiske straffesaker som henlegges av politiet, avdekket Riksrevisjonen<sup>4</sup> i sin undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet at det i perioden 2004-2007 var en økning i andelen saker som ble henlagt av kapasitets-hensyn fra 14 til 30 prosent, uten at politiets innsats på området var redusert. Tiltroen til politiets kompetanse er gjennomgående god. I Statistisk Sentralbyrås 2008-undersøkelse om årsakene til at økonomiske saker ikke anmeldes sies det:

*«Det er også svært interessant at nesten ingen tviler på politiets kompetanse til å håndtere saken. Noen flere tviler på om politiet har ressurser til å prioritere deres sak, eller de har sett at saken er blitt fulgt opp av annen tilsynsmyndighet.»*

Sanksjonene må være effektive, tilpasset overtredelsenes karakter og grovhet, og ivareta rettssikkerheten. Sanksjonsutvalget foreslo i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* at mindre alvorlige overtredelser av annen lovgivning enn straffeloven, i større grad burde sanksjoneres av forvaltningen. Hvis forvaltningen kan sanksjonere mindre overtredelser kan dette avlaste politiet, og antakeligvis også sikre mer konsekvente og raskere sanksjoner. Regjeringen vil prioritere å følge opp Sanksjonsutvalgets innstilling med en lovproposisjon i løpet av 2011. Dette omtales i kapittel 4.

Arbeidsinnvandringen har økt betydelig de senere årene. I 2008 ble det gitt 104 000 arbeidstillatelser mot 28 000 i 2002<sup>5</sup>. I 2009 falt tallet til 56 000 tillatelser, og videre til 51 000 i 2010. Mennesker som er i Norge uten lovlig opphold omfattes ikke av denne statistikken. Illegale innvandrere kan være villig til å ta arbeidsoppgaver til lavere lønn enn det som anses akseptabelt på det norske arbeidsmarkedet. Regjeringen arbeider på bred front mot de negative konsekvensene som arbeidsinnvandring kan få for lønns- og arbeidsvilkår i Norge. Regjeringens første handlingsplan mot sosial dumping ble vedtatt våren 2006, og viktige tiltak her var innføringen av id-kort i bygg- og anleggsbransjen og regler om informasjons- og påseplikt knyttet til rettigheter etter allmenngjøringsloven<sup>6</sup>. I Handlingsplan 2 mot sosial dumping, som ble lagt fram sammen med statsbudsjettet for 2009, er to av de viktigste tiltakene effektivisering av allmenngjøringsordningen og innføringen av solidaransvar for lønn etter allmenngjøringsloven. Brudd på reglene om lønns- og arbeidsvilkår forekommer ofte i kombinasjon med andre lovbrudd. Arbeidet mot sosial dumping må derfor ses i sammenheng med innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Bransjer som er spesielt utsatt

<sup>3</sup> Tall fra Kommenterte STRASAK-tall 2010, Politidirektoratet 10.01.2011

<sup>4</sup> Dokument nr. 3:3 (2008-2009)

<sup>5</sup> Tall fra UDIs statistikk for arbeidstillatelser. Andre år: 2001: 22.000, 2005: 51.000, 2007: 100.000

<sup>6</sup> Lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven)

for useriøsitet og sosial dumping skal følges opp gjennom treparts bransjeprogrammer. Et slikt program har allerede startet opp i renholdsbransjen.

Innsatsen mot økonomisk kriminalitet begått mot det private næringslivet bør ikke sees isolert fra næringslivets egen innsats mot økonomisk og organisert kriminalitet. Denne kriminaliteten kan ikke bekjempes med politi og offentlige sanksjoner alene. Næringslivet må inviteres mer med i arbeidet for å forebygge kriminalitet, både gjennom egne tiltak, og gjennom et samarbeid med offentlige myndigheter. Regjeringen er opp-tatt av hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner og arenaer for informasjonsutveksling med næringslivet.

Denne handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet inneholder tiltak som Regjeringen i dag anser som viktige i de

nærmeste årene, sett i lys av utviklingen og gjennomførte tiltak de senere årene. Handlingsplanen skal bidra til å samordne innsatsen mot økonomisk kriminalitet slik at samfunnet får mest mulig igjen for ressursene som brukes på dette området. Planen inneholder både tiltak for å forebygge økonomisk kriminalitet og tiltak for å avdekke og reagere mot lovbrudd. De siste årene har Regjeringen styrket arbeidet mot økonomisk kriminalitet i flere av kontrolletatene. Dette har for eksempel ført til at skatteetaten og Arbeidstilsynet i dag er bedre rustet til å avdekke lovbrudd på sine ansvarsområder. Også ØKOKRIM og politidistriktene er ressursmessig styrket. For å få mest mulig effekt ut av myndighetenes samlede innsats mot økonomisk kriminalitet må det tilstrebes en god balanse i de ulike etaters satsning. En god samordning av innsatsen vil være avgjørende. Samarbeidet mellom politiet og kontrollorganene er omtalt i kapittel 3.



# 2

## Politiet og påtalemyndighetens arbeid mot økonomisk kriminalitet

### 2.1 Innledning

#### 2.1.1 Organisering av politi og påtalemyndighet

Riksadvokaten har det øverste påtalemessige ansvaret for innsatsen mot økonomisk kriminalitet gjennom å være overordnet organ for statsadvokatene, og for etterforskning og påtalespørsmål i politiet og i ØKOKRIM.

Politidirektoratet har et overordnet ansvar for organisering, ressursfordeling, kompetanseheving, strategisk etterretning og forebygging i politiet.

ØKOKRIM skal etterforske og iretteføre de store, komplekse og prinsipielle økonomiske straffesakene. ØKOKRIM beslutter selv hvilke saker de skal ta inn. Øvrige økonomiske straffesaker behandles i politidistriktene. ØKOKRIM kan bistå politidistriktene, men har ikke et overordnet ansvar for sakene som behandles der. Dette ansvaret ligger til de ordinære statsadvokatembetene.

Økonomiske straffesaker som ikke besluttes etterforsket av ØKOKRIM hører som nevnt over under det enkelte politidistrikt. Alle politidistrikter har nå egne økoteam, som skal etterforske og håndtere større økonomiske straffesaker. Økonomiske straffesaker i politidistriktet som ikke følges opp av økoteamene, følges opp av andre deler av politidistriktet.

#### 2.1.2 Satsinger i justissektoren

Det er under Stoltenberg II-regjeringen satsset betydelig for å styrke politiets og påtalemyndighetens evne til å bekjempe økonomisk kriminalitet. Dette omtales i avsnitt 2.2

Regjeringen har dessuten nylig påbegynt et arbeid med en stortingsmelding: «Resultatreformen – videreutvikling av politiet og lensmannsetaten», der også en bedre ressursallokering mellom de ulike polisizære innsatsområdene vil bli vurdert.

Bekjempelse av økonomisk kriminalitet kan ikke ses isolert fra bekjempelse av annen kriminalitet. Politiets og påtalemyndighetens innsats mot økonomisk kriminalitet skjer dels gjennom tiltak rettet spesifikt mot økonomisk kriminalitet, men også gjennom politiets alminnelige innsats mot krimina-

litet, og mot andre spesielle kriminalitetsområder. Mye økonomisk kriminalitet er for eksempel også organisert kriminalitet, og satsing på organisert kriminalitet har derfor også effekt som innsats mot den økonomiske kriminaliteten.<sup>7</sup>

Det er viktig å tenke langsiktig i innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Under Stoltenberg II-regjeringen er opptaket til Politihøgskolen økt fra 360 studenter i 2005, til rekordhøye 720 studenter i 2010 og i 2011. Fra 2007 er finansiell etterforskning inkludert i bachelorutdanningen i politistudier, og etablert som eget fordypningsfag. Dette er en prioritering som vil bli videreført.

Ved Politihøgskolen tilbys også en videreutdanning i bekjempelse av økonomisk kriminalitet. For ytterligere å styrke etasens kompetanse på fagområdet vil det bli utviklet et nytt studium innen finansiell etterforskning, hvitvasking og inndragning. Målsettingen er å gjøre en slik spesialisering lettere tilgjengelig for deltagere med andre fagspesialiseringer enn økonomisk kriminalitet. Finansiell etterretning, inndragning og økonomisk etterforskning er dessuten tema innenfor andre spesialiststudier som Organisert kriminalitet, Fiskerikriminalitet og Miljøkriminalitet.

I Politidirektoratets rapport «Politiet mot 2020» om bemannings- og kompetansebehovet i politiet frem mot 2020, skisseres et behov for en økning i både antall politiutdannede ansatte, og sivilt ansatte. Sivilt ansatte skal dels frigjøre politiutdannede ansatte til operativt politiarbeid, og dels tilføre politiet spesialkompetanse for å supplere den politifaglige kompetanse med annen nødvendig fagkompetanse. Hvordan nye årsverk skal fordeles innen politiet vil måtte vurderes fra år til år. Regjeringen vil følge utviklingen innen økonomisk kriminalitet nøye, og spesielt i forhold til ulike forbindelser til organisert kriminalitet, som er et annet prioritert

<sup>7</sup> Dagens Næringsliv 7. februar 2011 refererer en sak der innsats mot miljøkriminalitet også er innsats mot organisert og økonomisk kriminalitet: Skatteetatens storoffensiv mot fiskerinæringen i 2010 avdekket at 1,2 milliarder i inntekter og 1,8 milliarder i formue var unndratt beskatning. Det ble også avdekket svindel med overdragelser av fiskeritillatelser, med moms, arbeidsgiveravgift, trygd, samt slusing av penger til skatteparadis. Mye av denne kriminaliteten er organisert. Aksjonen var et samarbeid mellom skatteetaten, politiet, Tollvesenet og Fiskeridirektoratet.

kriminalitetsområde. Denne bredere tilnærmingen er reflektert i Stortingsmelding 7 (2010-2011) *Kampen mot organisert kriminalitet - en felles innsats* som ble lagt frem i desember 2010.

Budsjettene til politiet og påtalemyndigheten er økt med nesten 66 prosent fra 2004-2011, fra 7,3 mrd. kroner til 12,1 mrd. kroner. Bare i årene 2009-2011 er økningen på hele 2,8 mrd. kroner. I Regjeringens tid er bemanningen per mars 2010 økt med 1637 årsverk, og ytterligere 108 i budsjettet for 2011. I tillegg kommer ca. 230 årsverk som følge av ny særavtale om arbeidstidsbestemmelser.

Etter denne betydelige ressursøkningen de siste årene er det viktig nå å rette oppmerksomheten mot organisatoriske og rettslige tiltak som kan sikre at ressursinnsatsen gir best mulig resultater også i forhold til økonomisk kriminalitet.

## 2.2 Tiltak innenfor politiet og påtalemyndigheten

### 2.2.1 ØKOKRIM

Etterforskning av økonomiske straffesaker kan være meget ressurskrevende. Det er viktig at myndighetene sender et klart signal om at politiet er i stand til effektivt å etterforske og irtetteføre også de største og mest kompliserte økonomiske straffesakene. ØKOKRIM er et særorgan med kompetanse og ressurser til å etterforske og irtetteføre disse sakene.

De enkelte politidistriktene har i dag ikke alltid tilstrekkelig kapasitet til å håndtere de største økonomiske straffesakene. I de mindre politidistriktene kan en større straffesak om økonomisk kriminalitet i perioder legge beslag på store deler av økoteamets kapasitet. I slike situasjoner bør ØKOKRIM kunne bistå, eventuelt avlaste økoteamene.

ØKOKRIM har siden 2005 fått 32 millioner kroner til å utvikle et avansert finansielt analysesystem (Ask) som ble satt i produksjon i 2008. Systemet opereres av ØKOKRIMs Enhet for Finansiell Etterretning. Enheten produserer analyserapporter som inngår i primært operativ etterretning til bruk i



ØKOKRIM og i politidistriktene. Rapportene forutsettes *fulgt opp* i politidistriktene.

I 2006 ble ØKOKRIM styrket med 11 årsverk, og i 2009 og 2010 er ØKOKRIM styrket med ytterligere 20 årsverk. Dette er et uttrykk for en langsiktig satsing på å bekjempe økonomisk kriminalitet.

Det er viktig at ØKOKRIM har ressurser til å ta på seg de største og mest alvorlige økonomiske straffesakene, og behovet for ytterligere styrking av ØKOKRIM skal vurderes fortløpende i planperioden.

#### TILTAK 1:

Det skal foretas en løpende vurdering av behovet for ytterligere styrking av ØKOKRIM i planperioden.

Ansvar: Justisdepartementet

### 2.2.2 Politidistriktenes økoteam

Kompleksiteten i mange økonomiske straffesaker, og behovet for særskilt kompetanse, medførte at det fra 2005 ble etablert egne økoteam ved alle politidistrikt. Økoteamene er tverrfaglige team ved det enkelte politidistrikt som er forutsatt å skulle kunne behandle økonomiske straffesaker av betydelig kompleksitet. Opprettelsen av økoteam har vært vellykket. De fleste politidistriktene er nå i stand til å håndtere også kompliserte økonomiske straffesaker i eget distrikt. Spesielt i de mindre politidistriktene vil imidlertid en stor økonomisk straffesak i perioder kunne legge beslag på hele teamets kapasitet.

Fra 2007 har skatteetaten nå skatterevisorer knyttet til økoteamene i alle politidistrikt for å bistå politiet i skattesaker. Ordningen med skatterevisorer bidrar til en gjensidig kompetanseheving mellom etatene, og til større forståelse om skattesakene. Enkelte politidistrikt har valgt å ansette egne politirevisorer. I mange økonomiske straffesaker er flere straffebestemmelser overtrådt. En effektiv etterforskning forutsetter at den enkelte saken raskest mulig avgrenses på en strafferettslig hensiktsmessig måte. Til dette forutsettes ulike typer spesi-

alkompetanse <sup>8</sup> som ikke alle politidistrikter har. I enkelte politidistrikter er økoteamet heller ikke lokalisert sammen, noe som kan gjøre prosessene mindre effektive.

Det skal derfor utredes om organiseringen med egne økoteam ved alle politidistrikt er hensiktsmessig. Et alternativ til dagens organisering kan være å etablere regionale økoteam for flere politidistrikt (**regionalisering**), eller at de eksisterende teamene består, men at enkelte team utvides og gis et regionalt ansvar for de største og mest kompliserte økonomiske straffesakene (**delvis regionalisering**) som ikke behandles av ØKOKRIM. Formålet må være å bidra til at økoteamene blir mer robuste, og å legge til rette for at økoteamene utvikler gode fagmiljøer med den nødvendige kompetanse og kontinuitet.

Noen sakstyper forutsetter en særlig kompetanse som ikke nødvendigvis kan bygges opp i alle økoteam. Det skal vurderes om det kan være hensiktsmessig at enkelte økoteam tillegges ansvaret for bestemte typer saker innenfor flere politidistrikt (**spesialisering**). Disse vil etter omstendighetene også kunne fungere som kompetansesenter for flere politidistrikt. Eksempler kan være fiskerisaker, IT-kriminalitet, ID-tyverier, konkurssaker og skattesaker.

Det må ligge som en klar forutsetning at medarbeiderne i økoteamene skal skjermes mot andre oppgaver, og at økoteamene i hvert distrikt skal samlokaliseres.

#### TILTAK 2:

Det skal utredes en distriktsmessig organisering av økoteamene (hel/delvis regionalisering), og om bestemte typer saker i flere politidistrikt skal legges til bestemte økoteam (spesialisering) i ett av disse politidistriktene.

Ansvar: Justisdepartementet

### 2.2.3 Styrke økoteamene

En del økoteam har kapasitetsmessige problemer. Oslo Politidistrikt har en stor andel av de økonomiske straffesakene, og ble i 2009 tilført 17 nye årsverk for å styrke innsatsen med

<sup>8</sup> for eksempel en egen revisor, ulike spesialetterforskere, jurist med nødvendig spesialisering

skattesaker og økonomisk kriminalitet generelt. I budsjettet for 2011 er det tildelt 10 nye stillinger ved økoteamene på landsbasis, som skal fordeles av Politidirektoratet.

I tilknytning til utredning av organiseringen av økoteamene (tiltak 2 over) vil det også være naturlig å vurdere behovet for en ytterligere styrking av de enkelte økoteamene.

**TILTAK 3:**

I tilknytning til utredning av organiseringen av økoteamene vil behovet for en ytterligere styrking av økoteamene løpende bli vurdert.

Ansvar: Justisdepartementet

**2.2.4 Øke kompetansen**

For effektivt å bekjempe økonomisk kriminalitet er det viktig å ha kunnskap om kriminalitetsutviklingen, og hvilke krav til kompetanse og samarbeid dette fordrer i det enkelte politidistrikt. Det er derfor viktig at økoteamene, innenfor de til enhver tid gjeldende rammer, har et bevisst forhold til kompetanse, samarbeid og prioriteringer.

Økoteamene skal ha planer for hvilken kompetanse de trenger og hvordan de kan tilegne seg denne, hvilke interne og eksterne samarbeidsstrukturer som kan være hensiktsmessige i arbeidet, og hvordan disse kan utvikles. Det er også viktig at de benytter tilgjengelig informasjon og foretar analyser av hvordan saker skal prioriteres. Planene forutsettes oppdatert hvert tredje år.

**TILTAK 4:**

Politiet skal påse at økoteamene har kompetanse- og samarbeidsplaner for sin virksomhet.

Ansvar: Justisdepartementet.

**2.2.5 Politidistriktenes****utnyttelse av etterretningsinformasjon**

Satsingen på ØKOKRIMs Enhet for Finansiell Etterretning (EFE) og etterretnings- og analysesystemet Ask har vært vellykket. Det er viktig at politidistriktene utnytter den res-

sursen rapportene utgjør. Dette gjelder både i forhold til å avdekke og oppklare økonomisk kriminalitet, og i forhold til forebygging. Ask må også sees i sammenheng med det nasjonale etterretningssystemet INDICIA.

Det er tegn på at politidistriktene ikke fullt ut utnytter den informasjon som formidles fra Enheten for finansiell etterretning. Dette bør kunne rettes opp ved at ØKOKRIM og Kripas iverksetter et arbeid med å spre informasjon og veiledning om etterretningssystemenes muligheter, og hvordan potensialet i disse kan utnyttes bedre. Dette må også sees i sammenheng med tiltakene over om organiseringen av økoteamene.

**TILTAK 5:**

ØKOKRIM og Kripas skal legge til rette for at politidistriktene har tilgang på nødvendig informasjon og veiledning om hvilke muligheter det er for å innhente opplysninger gjennom etterretnings- og analysesystemene Ask og INDICIA.

Ansvar: Justisdepartementet

**2.2.6 Incentiver – målekriterier – resultatkrav**

Politidistriktene har ansvar for egne budsjetter og prioriteringer. Politiets måloppnåelse måles i dag i stor grad ut fra saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. Dette bidrar ikke nødvendigvis til en mest mulig hensiktsmessig innsats mot alvorlig økonomisk kriminalitet. Enkelte saker kan for eksempel kreve langvarig og ressurskrevende etterretning, uten at dette nødvendigvis resulterer i en straffesak, eventuelt først etter flere år. Saken kan også ha forgreninger til andre politidistrikt eller også til utlandet. Dette vil bety involvering av andre politidistrikters ressurser. Skal politiets innsats bli mer målrettet i forhold til økonomisk kriminalitet bør det utredes målingssystemer og incentiver som kan være bedre egnet til å fange opp denne type innsats og utfordringer i politiet. Bedre målekriterier kan også stimulere initiativ i politiets innsats i forhold til disse sakene, og til saker som ikke anmeldes, men som avdekkes gjennom politiets egen innsats. Dette gjelder blant annet saker som kan springe ut av politidistriktenes oppfølging av etterretningsrapporter fra



blant annet ØKOKRIMs Enhet for Finansiell etterretning (EFE). Incentiver, målekriterier og resultatkrav bør ikke «belønne» at saker reduseres/forenkles/avgrenses for å få ned saksbehandlingstid og/eller for å få opp oppklaringsprosenten i statistikken.

For å møte disse utfordringene er Politidirektoratet godt i gang med å gjennomgå måleparametre og resultatkrav i politi- og lensmannsetaten. Dette vil også være en del av vurderingene i den tidligere nevnte Resultatreformen.

I Stortingsmelding mot organisert kriminalitet (side 82 flg.) signaliserer Regjeringen et ytterligere forsterket samordningsorgan, der bl.a. Politidirektoratet skal ha en mer aktiv rolle innenfor et utvidet mandat for samordningsorganet:

*«Samordningsorganet bør ved tildeling av støtte særlig konsentrere seg om bekjempelse av organisert kriminalitet som ikke kan drives frem uten tilfredsstillende samordning, kraft, tyngde og kvalitet uten bistand. Slike situasjoner kan for eksempel være der det er vanskelig å finne midler innenfor ordinære budsjettammer, eller fordi et distrikt ikke har de nødvendige personellressurser.»*

Den nærmere utforming av det forsterkede Samordningsorganets oppgaver utarbeides av Politidirektoratet og Riksadvokatembetet.

Deler av den økonomiske kriminaliteten er også organisert kriminalitet, slik at samordningsorganet kan få betydning for politidistriktene evne til å ta på seg store og grenseoverskridende økonomiske straffesaker.

#### TILTAK 6:

Måleparametre og resultatkrav i politiet skal gjennomgås og eventuelt endres slik at de bedre fanger opp sakenes størrelse og kompleksitet. Systemene bør stimulere politidistriktene til å ta initiativ til å etterforske store, komplekse og distriktsovergripende saker.

Ansvar: Justisdepartementet.

#### 2.2.7 Inndragning

Det er et klart mål for Regjeringen at kriminalitet ikke skal lønne seg. Dersom lovbrøtterne opplever at det er stor risiko for å miste den økonomiske fortjenesten, forsvinner mye av motivasjonen for å begå økonomisk kriminalitet. Inndragning av vinning er derfor et helt sentralt virkemiddel, fordi det rammer selve motivet for kriminaliteten. Ved bekjempelse av økonomisk kriminalitet er det sentralt at de ulike myndigheter har fokus på å inndra utbyttet av den straffbare handlingen.

Økt inndragning av utbytte fra straffbare handlinger har i en årrekke vært et prioritert område for Regjeringen. Etter flere år med lite tilfredsstillende utvikling i inndragningstall, har utviklingen vært positiv de siste to årene<sup>9</sup>:

År	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Antall krav	1040	967	1054	871	953	1117
Beløp (mill)	133,5	121,0	118,7	125,0	232,6	173,0

Oppsporing og forvaltning av beslag av aktiva kan være krevende. Dersom flere etater får kompetanse til å beslutte inndragning kan det være mulige effektiviseringsgevinster i å etablere egne kompetansesentre for slike saker, eventuelt se nærmere på i hvilken grad denne oppgaven kan legges til eksisterende organer (for eksempel Statens Innkrevingsentral).

Det bør også utredes om det alternativt kan etableres samarbeidsformer mellom kontrolletater og politiet og påtalemyndigheten om inndragning, jf. punkt 3.1.

Enkelte land, bl.a. Storbritannia og Irland, har etablert ordninger der aktiva kan inndras etter sivilrettslige regler, uavhengig av straffesaker. Regjeringen ønsker å undersøke om erfaringer fra slike systemer kan være relevante for Norge.

Inndragning omtales også i pkt. 3.1/tiltak 10. Spørsmålet om administrativ inndragning er vurdert av Sanksjonsutvalget i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*. Justisdepartementet tar sikte på å fremme en proposisjon i løpet av 2011, se kapittel 4.

<sup>9</sup> Tall fra Statens Innkrevingsentral per 10. februar 2011

**TILTAK 7:**

Det skal utredes hvordan administrativ inndragning kan gjøres mest mulig effektivt i praksis.

Ansvar: Finansdepartementet og Justisdepartementet

**TILTAK 8:**

Justisdepartementet vil undersøke om erfaringer fra land som har innført regler om inndragning etter sivilrettslige regler kan være relevante for Norge.

Ansvar: Justisdepartementet

**2.2.8 Advokaters taushetsplikt**

I forbindelse med etterforskning av økonomiske straffesaker har det oppstått problemstillinger knyttet til påtalemyndighetens adgang til å få utlevert opplysninger om transaksjoner til og fra klientkonti. I Høyesteretts kjennelse, HR-2010-2212-A, omhandles rekkevidden av advokaters taushetsplikt etter straffeprosessloven § 119 og § 210. I avgjørelsen drøf-

tes også omfanget av advokaters plikt til å rapportere mistenkelige transaksjoner etter hvitvaskingsloven § 18. Høyesterett slår fast at overføring av penger som skjer som en integrert del av en advokats egentlige advokatvirksomhet er vernet av taushetsplikten, inkludert navnet på klienten. I kjennelsen heter det blant annet at: «Dersom det skulle vise seg at de rettslige rammer for å pålegge advokater å gi opplysninger om mulige straffbare forhold er for snevre, vil det være lovgivers oppgave å vurdere om rettsstilstanden bør endres.»

**TILTAK 9:**

Regjeringen vil vurdere om det kan være behov for regeleendringer for så vidt gjelder adgangen for politi og påtalemyndighet til å få opplysninger om blant annet transaksjoner til og fra klientkonti fra advokater, jf. også kapittel 7.2.6 om skatte- og avgiftsmyndighetenes tilgang til advokatopplysninger.

Ansvar: Justisdepartementet



# 3

## Samarbeid mellom enheter og etater

### 3.1 Politiet og påtalemyndigheten og kontrolletatene

En forutsetning for å få størst mulig effekt ut av den samlede innsatsen mot økonomisk kriminalitet er et godt samarbeid internt i kontrolletatene, mellom de ulike kontrolletatene (bl.a. skatte- og avgiftsmyndighetene, og NAV), samt mellom kontrolletatene og politiet og påtalemyndigheten. Mangel på samarbeid kan være et større hinder for effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet enn mangel på regelverk og sanksjonsmuligheter.

I alle de fire tidligere handlingsplanene mot økonomisk kriminalitet har samarbeid, på ulike nivå og mellom ulike etater, blitt løftet frem som avgjørende for en vellykket innsats på dette kriminalitetsområdet. En følge av dette er at det i dag eksisterer mange former for samarbeid – noen etablerte og regelmessige og noen mindre formaliserte – mellom berørte myndigheter.

Eksempelvis har skatteetaten og toll- og avgiftsetaten et avtalefestet kontrollsamarbeid, som foregår på ledelsesnivå, og på regionalt og lokalt nivå. Her samordnes kontrollplaner, det gjøres felles utvelgelse av kontrollobjekter og så langt det er mulig gjennomføres samordnede kontroller. Denne typen samarbeid er også utviklet mellom skatte- og avgiftsmyndighetene og Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Fiskeridirektoratet, Statens landsbruksforvaltning og HELFO. Av samarbeid mellom kontrolletatene og politiet og påtalemyndigheten, er samarbeidet mellom skatteetaten og politiet og påtalemyndigheten det mest formaliserte. Dette samarbeidet baserer seg på en skriftlig avtale fra 2005 mellom Riksadvokaten, politidirektøren, sjefen for ØKOKRIM og skattedirektøren. Det er utarbeidet prinsipper som legges til grunn for samarbeidet sentralt og regionalt. Videre er det utarbeidet en egen «Instruks for operativt samarbeid mellom politi/påtalemyndighet og skatteetaten», som ble iverksatt i 2007. Hensikten med instruksene er å sikre en effektiv og god håndtering av straffesaker på skatte- og avgiftsområdet. Fra 2009 er også Arbeids- og velferdsetaten (NAV) med i dette samarbeidet. På verdipapirområdet foreligger det et nært samarbeid mellom Finanstilsynet, Oslo Børs og ØKOKRIM. Finanstilsynet og Oslo Børs samarbeider i tillegg med lokale øko-team.

Riksrevisjonen har i sin undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet (Dok. 3:3 2008-2009) pekt på at samarbeidet mellom politiet (økoteamene) og kontrolletatene kan bli bedre. Samarbeid med andre etater og berørte parter sikrer gjensidig utveksling av kompetanse og gode samarbeidsrelasjoner. Dette kan bidra til en mer effektiv innsats mot økonomisk kriminalitet. Slikt samarbeid bør derfor være en prioritert oppgave i alle berørte etater.

Det er også viktig at økt ressursinnsats på de ulike områdene samordnes i best mulig grad. Potensialet i en sterk satsing på en kontrolletat kan vanskelig bli fullt ut effektivt dersom ikke politiet har kapasitet til å behandle de anmeldelser som satsingen resulterer i. Dette gjelder i særlig grad ved satsinger på å avdekke grove overtredelser.

Også regelverksutvikling kan gi økte muligheter for samarbeid mellom ulike myndighetsorganer. Endringen i hvitvaskingsloven § 30 som gir adgang for ØKOKRIM til å gi opplysninger fra meldinger om mistenkelige transaksjoner videre til skatte- og avgiftsmyndighetene er et godt eksempel.

Regjeringen er opptatt av at det legges til rette for videre styrking av samarbeidet mellom kontrolletatene og mellom kontrolletatene og politiet og påtalemyndigheten, herunder at det gis rom for utvikling av nye typer samarbeid. Fremover skal det særlig ses nærmere på mulighetene for å trekke arrest/innfordring og beslag/inndragningssidene av konkrete saker inn i samarbeidet mellom kontrollorganer og politi og påtalemyndighet.

#### TILTAK 10:

Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet har vedtatt en samarbeidspolicy vedrørende tiltak mot hvitvasking. I denne sammenheng er det etablert en fast arbeidsgruppe for å identifisere tiltak mot hvitvasking. I dette arbeidet må det løpende vurderes om det er behov for andre etaters deltakelse.

Ansvar: Finansdepartementet

**TILTAK 11:**

Det skal igangsettes et arbeid med å utrede nye samarbeidsformer mellom politiet og påtalemyndigheten og kontrollmyndighetene med henblikk på inndragning og beslag av utbytte fra økonomisk kriminalitet.

Ansvar: Finansdepartementet og Justisdepartementet

### 3.2 Felles opplæring for kontrolletater

De ulike kontrolletatene har per i dag ikke noe samlet og helhetlig tilbud for kompetansetilførsel og utvikling innenfor området økonomisk kriminalitet. Når kontrolletatene tilsetter medarbeidere og i løpet av medarbeidernes karrierer er det nødvendig at det tilføres etatsspesifikk kompetanse som sikrer kvalitet, effektivitet, forståelse for rettsikkerhet og at tverrfaglig samarbeid sikres. Internasjonalt er det utviklet mange modeller som kan benyttes som utgangspunkt ved utviklingen av et system for felles kompetansesatsing mellom kontrolletatene. Et eksempel er amerikanske FLETC, hvor en rekke etater samarbeider omkring felles grunntrening av personell og hvor etatene selv tilfører nytilsatte etatsspesifikk kompetanse.

Opplegg eller modeller for kompetanseutvikling på området innefor kontrolletatene, kan best utvikles i samarbeid med relevante fag- og kompetansemiljøer i politi og påtalemyndighet.

**TILTAK 12:**

Skatteetaten vil sette i gang et arbeid med å utrede en modell for felles opplæring og kompetanseutvikling for kontrolletatene på området økonomisk kriminalitet.

Ansvar: Finansdepartementet og Justisdepartementet

### 3.3 Forebyggende arbeid

Etter Regjeringens oppfatning er det forebyggende arbeidet mot økonomisk kriminalitet svært viktig. Det ville vært svært ressurskrevende dersom myndighetene skulle ha som målsetting å bekjempe økonomisk kriminalitet ved å avdekke og sanksjonere alle lovbrudd. En slik strategi ville også

medført et kontroll- og overvåkingsomfang som er uønsket i vårt samfunn.

I tillegg til at politi og påtalemyndighet bidrar til å forebygge økonomisk kriminalitet ved en effektiv behandling av straffesaker (allmennprevensjon) er gode felles holdninger og nødvendig sosial kontroll, viktige bidrag til at et regelverk i størst mulig grad etterlevs. Arbeid for å påvirke holdninger kan foregå i mange ulike former. Informasjonsarbeid er for eksempel et tiltak som er særlig viktig overfor persongrupper som ikke er kjent med gjeldende regelverk og rutiner. Dette kan eksempelvis gjelde utenlandske næringsdrivende og arbeidstakere som kommer til Norge.

Alliansen Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) som har representanter fra NHO, LO, KS, YS, UNIO og skatteetaten, har gjennom sitt undervisningsopplegg «Spleiselaget» undervist over 150 000 elever i videregående skole om den norske velferdsmodellen. I undervisningen legges det vekt på å forklare hvordan offentlige tjenester finansieres ved skatter og avgifter som betales inn av samfunnsborgerne. SMSØ har også satt i gang et pilotprosjekt for å få nye læringer til å reflektere rundt spørsmålsstillinger om svart arbeid og yrkeslivsetikk. Tiltaket har tittelen; «Kompasset – på rett vei inn i yrkeslivet».

Et enkelt og rettferdig regelverk er en annen faktor som bidrar til å forebygge økonomisk kriminalitet. Skatte- og avgiftsmyndighetene har de siste årene gjennomført flere regelendringer som er ment å gjøre det enklere for privatpersoner å oppfylle sine plikter overfor skatte- og avgiftsmyndighetene. Blant annet er grensen for lønnsinnberetningsplikt i private arbeidsforhold hevet fra 1000 kroner til 4000 kroner. Det innebærer at vederlag fra en privat arbeidsgiver på inntil 4000 kroner er skattefri for arbeidstakeren. Videre er det foretatt en samordning av beløpsgrensene for lønnsinnberetning og betaling av arbeidsgiveravgift.

Bekjempelse av økonomisk kriminalitet kan berøre mange sektorer av samfunnet. En klar ansvars- og rollefordeling i tilknytning til forebygging kan være avgjørende for at tilstrekkelige tiltak settes inn. Dette kan være tilfellet ved iden-

titetstyveri (id-tyveri), eller uautorisert tilegning og misbruk av en annens identitet, som benyttes i flere ulike former for svindel. Id-tyveri representerer i dag en risiko for norske enkeltpersoner og bedrifter i form av økonomisk tap, krenkelse av privatsfæren, praktiske problemer, avmakt og mistenkeliggjøring.

Hovedansvaret for å forhindre identitetstyverier ligger hos den eller de aktørene som er nærmest til å begrense tap eller skade som følge av id-tyveri. Dette er i tråd med ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippene som gjelder for alt sikkerhets- og beredskapsarbeid i Norge. Det operative ansvaret for å bekjempe identitetstyverier ligger således i hovedsak hos de berørte etater og sentrale aktører i næringslivet (f. eks. bransjeforeninger). De virksomhetene som utsteder, eller aksepterer, dokumenter som skal benyttes som legitimasjon i forbindelse med ulik tjenesteyting (typisk innenfor bank- og finans- og telesektoren), og som behandler personopplysninger som kan bli brukt til id-tyveri, har her et særskilt ansvar.

Imidlertid har Fornyings-, administrasjons-, og kirkedepartementet (FAD) - som samordner Regjeringens IKT-politikk, herunder IT-sikkerhet, i 2010 tatt initiativ til en kartlegging av hva de mest berørte sektordepartementene gjør for å forebygge og bekjempe identitetstyveri. Kartleggingen viser at sektordepartementene er bevisste på problemet, og at det bl.a. er utformet nytt regelverk (herunder ny straffelov § 202 om identitetskrenkelse, hvitvaskingsloven og esignaturloven) som bidrar til å forebygge identitetstyverier. Videre viser kartleggingen at flere av sektordepartementenes etater nå har et økt engasjement hva angår forebygging og bekjempelse av id-tyverier. Dette gjelder spesielt etatene innenfor justissektoren og finanssektoren, med politiet og Finanstilsynet i spissen. Datatilsynet har også vært aktive for å skape mer oppmerksomhet omkring problemet, og de gir råd og veiledning om forebygging, og eventuell oppfølging for dem som har blitt rammet, på sine nettsider. Videre har Datatilsynet inngått et formelt samarbeid med Finanstilsynet for å styrke arbeidet med IKT-sikkerheten i finanssektoren.

Forebyggende arbeid relatert til identitetstyverier inngår som en av pilarene i dette samarbeidet.

FAD vil i løpet av 2011 lage en overordnet oversikt over myndighetenes roller og ansvar for å forebygge og bekjempe id-tyverier, samt vurdere behovet for å justere, eventuelt iverksette nye tiltak på området.

**TILTAK 13:**

Undervisningsopplegget «Spleiselaget» skal tilbys til andre grupper som for eksempel ungdomskoleelever, lærlinger og innvandrere.

Ansvar: Finansdepartementet

**TILTAK 14:**

Skatteetaten skal fokusere på å synliggjøre de rettigheter og plikter som forbrukerne har. Dette kan eksempelvis gjøres ved hjelp av holdningskampanjer rettet mot privatmarkedet. Samarbeid med andre offentlige etater, interesse- og bransjeorganisasjoner vil være viktig, for eksempel gjennom SMSØ og Forbrukerrådet.

Ansvar: Finansdepartementet

**TILTAK 15:**

Arbeids- og velferdsetaten skal arbeide aktivt for å informere om trygdemottakeres rettigheter og plikter. Arbeids- og velferdsetaten vil i samarbeid med UDI, skatteetaten og Arbeidstilsynet vurdere om det kan være aktuelt med en tverretattlig informasjonskampanje.

Ansvarlig: Arbeidsdepartementet

**TILTAK 16:**

Det vil bli utarbeidet flerspråklig informasjon om lover og regler i arbeidslivet og sammenhengen mellom innbetalinger av skatter og avgifter på den ene siden, og rettigheter i trygdesystemet på den andre siden. For på best måte å nå ut til målgruppene, er det aktuelt å samarbeide med ulike arbeidslivs- og interesseorganisasjoner.

Ansvar: Arbeidsdepartementet

**TILTAK 17:**

Regjeringen skal arbeide for å utvikle en offentlig nettportal med informasjon om regelverk og rutiner ved arbeidsinnvandring og tjenesteimport til Norge.

Ansvar: Arbeidsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Finansdepartementet og Kunnskapsdepartementet

**TILTAK 18:**

Det skal settes i gang et arbeid for å kartlegge og tydeliggjøre myndighetenes roller og ansvar i forbindelse med oppfølging av id-tyverier.

Ansvar: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

### 3.4 Samarbeid med private organisasjoner og næringslivet i forebyggingsøyemed

Næringslivet har stor interesse av at det slås ned på økonomisk kriminalitet og at lovbrytere straffes. Næringslivsorganisasjonene og andre private aktører gjør i dag et viktig arbeid for å forhindre økonomisk kriminalitet. Næringslivet besitter en betydelig kompetanse og har mye informasjon om den økonomiske kriminaliteten som myndighetene kan ha nytte av i sitt arbeid. Samtidig har berørte offentlige etater, politiet og påtalemyndigheten informasjon som næringslivet kan bruke i sitt arbeid.

Det finnes allerede i dag positive erfaringer med kontakt- og møtepunkter mellom ulike myndigheter og private organisasjoner. Et eksempel på dette er organisasjonen Samarbeidsforum mot svart økonomi (SMSØ) som arbeider for å skape gode holdninger, rettferdig konkurranse i næringslivet og mer trygghet for alle arbeidstakere og forbrukere, som er omtalt foran under punkt 3.2.

I Regjeringens handlingsplan om kriminalitetsforebygging «Gode krefter» som ble lagt frem sommeren 2009 heter det i pkt 4.3.5:





*«Regjeringens kriminalpolitikk skal være helhetlig og tilstreber at alle aktører har et felles ansvar for å forebygge kriminalitet.*

*Justisdepartementet ønsker å videreutvikle samarbeidet med privat sektor. Politiets og sikkerhetsmyndighetenes deltakelse i NSRs (Næringslivets Sikkerhetsråd) konsultative råd vil kunne gi en overordnet strategisk føring for hva som er de store utfordringene for næringslivet og hva myndighetene bør bistå næringslivet med.»*

Regjeringen la i desember 2010 frem stortingsmeldingen «Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats»<sup>10</sup>. Meldingen behandler i punkt 8.2 spørsmålet om økt samarbeid med næringslivet. På side 117 fremgår det bla.:

*«Det er behov for et samarbeidsforum mellom departement, politi og påtalemyndighet og næringslivet. Departementet mener at det er riktig å formalisere og strukturere samarbeidsrelasjonene mer tydelig, og mer forpliktende. Det er i denne sammenheng naturlig å bygge på de samarbeidsstrukturer som i dag eksisterer blant annet mellom myndighetene, Næringslivets sikkerhetsråd og Finansnæringsens Fellesorganisasjon. Ideer til samarbeid er også hentet fra den skotske modellen «Scottish Business Crime Centre (SBCC). SBCC er også en kunnskapsbase over kriminalitetens omfang, utviklingstrekk, forebyggingsmetoder osv. Hvordan en norsk samarbeidsmodell skal organiseres og finansieres skal utredes nærmere.»*

Justisdepartementet prioriterer å sette i gang en utredning om et slikt samarbeid, og har satt av midler til dette for 2011. I første omgang skal dette omfatte justissektoren og næringslivet, men andre etater kan inviteres til å delta i dette samarbeidet.

<sup>10</sup> Stortingsmelding nr 7 (2010-2011)

### 3.5 Internasjonalt arbeid

I arbeidet mot økonomisk kriminalitet er det sentralt at norske myndigheter følger internasjonalt arbeid på dette feltet, samt deltar i det internasjonale samarbeidet. Deltakelse i internasjonalt arbeid mot økonomisk kriminalitet fordrer også godt internt samarbeid mellom norske myndighetsorganer. Norge er engasjert i internasjonalt arbeid på flere områder knyttet til bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Det vises blant annet til omtalen under punkt 5.3 om «Justisdepartementets internasjonale engasjement mot korrupsjon» og punkt 7.4 om «Internasjonalt arbeid mot skatteunndragelser». Regjeringens internasjonale arbeid på området er gitt bred omtale i Meld. St. 7 (2010-2011) *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats*, se særlig kapittel 2, punkt 4.5.2 og punkt 4.6.2.

FATF (Financial Action Task Force) er gjennom sine 40 anbefalinger om tiltak mot hvitvasking og 9 mot terrorfinansiering anerkjent som den viktigste internasjonale standardsetter i kampen mot hvitvasking av penger og finansiering av terrorisme. Norge har vært medlem av FATF siden 1991, og følger FATFs arbeid aktivt. I FATF-arbeidet er samarbeidet mellom involverte norske myndigheter viktig, og i den faste delegasjonen deltar representanter fra Finansdepartementet, Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Finanstilsynet, ØKOKRIM og Politidirektoratet. Medlemslandenes ordninger for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering blir i FATF vurdert med regelmessige mellomrom. En detaljert vurdering av Norge ble gjennomført i 2005. Flere av de innvendinger som da ble reist, er senere imøtekommet i

hovedsak gjennom den nye hvitvaskingsloven som trådte i kraft 15. april 2009 og gjennom en styring av ØKOKRIM. Resultatet var at Norge i 2009 ble tatt ut av FATFs regulære oppfølgingsprosedyre for land som ikke i tilstrekkelig grad tilfredsstiller FATFs krav. Noen innvendinger ble imidlertid reist, i første rekke knyttet til visse sider ved de norske ordningene for bekjempelse av terrorisme. (Ingen av FATFs medlemsstater oppfyller fullt ut alle FATFs krav.) Norske myndigheter vil arbeide videre med å vurdere hvordan samarbeidet mellom ulike myndighetsorganer, og eventuelt regelverket, kan forbedres for å imøtekomme merknadene gitt av FATF.

#### TILTAK 19:

Involverte norske myndigheter vil arbeide videre med å vurdere de merknader FATF hadde til Norges siste oppfølgingsrapport og se på hvilke tiltak som kan være hensiktsmessige å gjennomføre for å imøtekomme FATFs merknader.

Ansvar: Finansdepartementet, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet

#### TILTAK 20:

Norge vil videreføre sitt engasjement i FATF og vil påta seg visepresidentvervet fra juli 2011 til juni 2012 og deretter presidentvervet fra juli 2012 til juni 2013.

Ansvar: Finansdepartementet og Justisdepartementet



# 4

## Straff eller administrative sanksjoner

Det er et grunnleggende krav at samfunnet håndhever lovovertrедelser forholdsmessig. Videre er det av stor betydning at sanksjoner ilegges mest mulig effektivt, slik at flest mulig saker avsluttes med en reaksjon fremfor å bli henlagt av kapasitetsgrunner av påtalemyndigheten. Sanksjonsutvalget har i NOU 2003:15 *Fra bot til bedring* foreslått at mindre alvorlige overtredelser av straffebestemmelsene i særlovgivningen, i større grad bør sanksjoneres av forvaltningen (administrative sanksjoner). Formell straff, som ilegges av politi, påtalemyndighet eller domstol, bør begrenses og fortrinnsvis benyttes ved de alvorligste overtredelsene. Et slikt system kan bidra til at sanksjoneringen er bedre tilpasset overtredelsens art og alvor. Dette kan også legge til rette for en mer effektiv håndheving, og for at de totale kostnadene reduseres ved at saken normalt bare behandles i én etat (forvaltningen) istedenfor i to eller tre instanser (forvaltningen, politiet/påtalemyndigheten og domstolene). Et vesentlig poeng er at større bruk av administrative sanksjoner kan bidra til at flere saker avsluttes med en reaksjon fremfor å bli henlagt av kapasitetsgrunner.

Behovet for å unngå gjentatt forfølgning av samme person for samme forhold, gjør det nødvendig å samordne bruk av formell straff og administrative sanksjoner. Utvalget legger opp til at forvaltningen foretar valget mellom å forfølge saken selv eller å anmelde forholdet for ordinær straffefølgning. Sanksjon ilagt i det ene sporet kan sperre for forfølgning i det andre sporet.

Flere av utvalgets forslag er allerede blitt fulgt opp i særlovgivningen, og man har regler om administrative sanksjoner innenfor en rekke forvaltningsområder. Regjeringen vil prioritere arbeidet med å følge opp Sanksjonsutvalgets innstilling med en lovproposisjon i handlingsplanens virkeperiode.

Toll- og avgiftsmyndighetene er i dag eneste offentlige myndighet, i tillegg til politiet som har hjemmel til å ilegge forenklet forelegg ved straffbare overtredelser av tollloven. Det er i dag ikke anledning for toll- og avgiftsmyndighetene til å registrere ilagte forenklete forelegg, slik at gjentakelser kan fanges opp. Sanksjonsutvalget har i sin utredning pekt på at dersom området for sanksjonering med forenklet forelegg (på tollområdet) utvides, bør det samtidig gis adgang til å registrere disse slik at gjentakelsestilfellene fanges opp. Regjeringen vil vurdere også disse spørsmålene om utvidelse av ordningen med forenklet forelegg i handlingsplanens virkeperiode. Dette vil bli sett i sammenheng med den generelle gjennomgangen av sanksjonssystemet på toll- og avgiftsområdet, jf. punkt 7.3.

### TILTAK 21:

Sanksjonsutvalgets utredning NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* følges opp med en lovproposisjon om administrative sanksjoner i løpet av 2011.

Ansvar: Justisdepartementet

# Korrupsjon

# 5

## 5.1 Innledning

Korrupsjon er et angrep på sentrale verdier vårt velfredssamfunn er tuftet på; demokrati, menneskerettigheter og sosial rettferdighet. Korrupsjon er derfor helt uakseptabelt.

Karakteristisk for korrupsjonen er at den foregår i det skjulte og at den innebærer misbruk av stilling eller posisjon. Det har vist seg at alvorlig korrupsjon finner sted også i Norge, og det har vært en jevn økning i antall straffesaker og domfellelser for korrupsjon etter at Stortinget vedtok nye straffebestemmelser mot korrupsjon i 2003. Utviklingen viser at straffebestemmelsene er effektive, og at politi og påtalemyndighet har opparbeidet god kompetanse på håndtering av korrupsjonssaker. Utviklingen i antall straffesaker gir imidlertid også grunn til bekymring.

Korrupsjon er et globalt problem. Innsatsen mot korrupsjon må derfor også skje på det internasjonale plan, blant annet gjennom deltakelse i internasjonale fora mot korrupsjon.

## 5.2 Avdekking av korrupsjon – politi og påtalemyndigheten

Avdekking av korrupsjonssaker er ofte utfordrende og arbeidskrevende. Antallet avdekkede saker når det gjelder korrupsjon har økt jevnlig siden 2003, og det er grunn til å tro at dette har sin årsak i blant annet mer anvendelige straffebestemmelser. Flere av sakene som har vært behandlet i rettsapparatet har vært meget alvorlige, og har fått omfattende medieomtale. Sakene har krevd store ressurser i forbindelse med etterforskning og domstolsbehandling, og har reist til dels komplekse juridiske problemstillinger. Gjennom disse sakene har ØKOKRIM og de aktuelle politidistrikt og statsadvokatembeter tilegnet seg verdifull erfaring med og kunnskap om behandlingen av korrupsjonssaker.

Sterke samfunnsmessige og allmennpreventive hensyn taler for at denne erfaringen og kunnskapen formidles og videreutvikles på en effektiv måte innenfor politiet og påtalemyndigheten. De senere årenes satsning på ØKOKRIM og økoteamene, og forslaget i denne planen om å utrede organiseringen av økoteamene (jf. tiltak 2) skal bidra til dette. Det er

grunn til å tro at også bedre bruk av rapporter fra ØKOKRIMs Ask-system og utredning av bedre måleparametre for politiets og påtalemyndighetenes arbeid kan bidra til ytterligere økt innsats mot korrupsjon (jf. tiltak 5 og 6).

## 5.3 Regjeringens internasjonale engasjement mot korrupsjon

Korrupsjon er et globalt problem som må bekjempes med nasjonale og internasjonale tiltak. Norge har internasjonalt sett meget høye standarder i forhold til å forebygge og rettsforfølge korrupsjon, og det er generelt liten aksept for korrupsjon her. Norge har derfor mye å bidra med i arbeidet for å sikre tilsvarende gode standarder også internasjonalt. I tråd med dette vil Regjeringen videreføre sitt engasjement i det internasjonale arbeidet mot korrupsjon, knyttet til normutvikling og evaluering av internasjonale instrumenters gjennomføring i norsk og utenlandsk rett.

FN-konvensjonen mot korrupsjon, Europarådets straffettslige konvensjon mot korrupsjon med tilleggsprotokoll, Europarådets sivilrettslige konvensjon mot korrupsjon og OECDs konvensjon mot bestikkelser av utenlandske offentlige tjenestemenn er sentrale i det internasjonale samfunns innsats for å bekjempe korrupsjon. Konvensjonene omhandler blant annet strafferettslige og prosessuelle virkemidler. Det er naturlig å se arbeidet mot hvitvasking i regi av FATF (Financial Action Task Force) i sammenheng med disse konvensjonene. De nevnte konvensjonene mot korrupsjon ledsages av evalueringssystemer som overvåker nasjonalstatenes gjennomføring av disse internasjonale instrumentene i nasjonal rett. I forhold til FN-konvensjonen mot korrupsjon har Norge spilt en aktiv rolle, blant annet gjennom deltakelse i et pilotprosjekt, for å bidra til utviklingen av en virkningsfull evalueringsmekanisme som kan anerkjennes av alle statsparter. Norge vil fortsette sitt engasjement for å videreutvikle globalt anerkjente mekanismer, som overvåker medlemsstatenes gjennomføring av forpliktelser i relevante konvensjoner. For en bredere gjennomgang av regjeringens internasjonale arbeid mot korrupsjon og hvitvasking, vises det til Meld. St. 7 (2010-2011), *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats*, kapittel. 2.1, 4.5.2 og 4.5.6.

**TILTAK 22:**

Regjeringen vil videreføre sitt engasjement i utviklingen og oppfølgingen av internasjonale instrumenter som retter seg mot bekjempelse av korrupsjon og hvitvasking. Ansvar: Justisdepartementet, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet

#### 5.4 Øvrige prosesser og tiltak for å bekjempe korrupsjon

Også utenfor politiet og påtalemyndigheten har regjeringen gjort mye siden høsten 2005, både når det gjelder forebygging og øking av oppdagelsesrisikoen.

Skatteetaten har den senere tiden igangsatt et arbeid med opplæring og bevisstgjøring omkring korrupsjon. Opplæringen tar sikte på kompetansebygging om emnet for medarbeidere i alle ledd som kan komme i kontakt med slike forhold. Etaten har gjennom sin kontrollvirksomhet både avdekket korrupsjon og registrert at korrupsjon kan fungere som et verktøy for å lykkes med økonomisk kriminalitet. Skattelovens forbud mot kostnadsfradrag for bestikkelser skal vurderes i lys av den øvrige lovutviklingen. Det tas sikte på spesielt å se om «bestikkelse» er et dekkende begrep i særlovgivningen og om andre lover innenfor skatteetatens forvaltningsområde, skal tilføres bestemmelser som rammer korrupsjon.

Regjeringen, ved det daværende Moderniseringsdepartementet, fremmet i 2005 tre ulike sett med karanteneregler. Det ene av disse gjelder for politikere (statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere) som går over til ny stilling utenfor statsforvaltningen. Det andre gjelder ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling. Det tredje gjelder for embets- og tjenestemenn som går over til ny stilling utenfor statsforvaltningen.

Etiske retningslinjer for statstjenesten ble fremmet i oktober 2005. Et kjernepunkt i de etiske retningslinjene er forutsetningen om at hver virksomhet skal vurdere behovet for egne, etiske retningslinjer. Virksomhetene oppfordres dessuten til

å prioritere arbeidet med etiske problemstillinger og dilemmatrening, noe som mange virksomheter nå praktiserer.

Fra 1. januar 2007 fikk vi nye regler om varsling i arbeidsmiljøloven. De nye lovbestemmelsene lovfester arbeidstakers rett til å varsle, styrker vernet mot gjengjeldelser og pålegger arbeidsgiver å legge forholdene til rette for varsling i virksomheten.

I sammenheng med de nye reglene i arbeidsmiljøloven fremmet det daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet i september 2007 «Retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten». Det er forutsatt at hver enkelt virksomhet utarbeider egne rutiner og informerer sine ansatte om disse. Dette er et arbeid som pågår i virksomhetene.

Regjeringen har også rettet oppmerksomheten mot risikoen for korrupsjon i kommunal sektor. I 2006 opprettet Regjeringen et Forum for etikk i kommunesektoren. Forumet, som er sammensatt av ressurspersoner fra både offentlig og privat sektor, gav nyttige innspill til Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med gjennomgåelsen av regelverk og andre aktiviteter. I 2007 la Kommunal- og regionaldepartementet frem rapporten «Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv». Rapporten ble fulgt opp med Ot.prp. nr. 17 (2008-2009) Om lov om endringer i kommuneloven og Svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner). Kommunal- og regionaldepartementet vil fortsette det gode og konstruktive samarbeidet med kommunalt nivå.

Regjeringen la vinteren 2009 frem St.meld. nr. 10 (2008-2009) Om næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi. Et viktig aspekt av bedrifters samfunnsansvar er å forhindre korrupsjon. Regjeringen ønsker å følge opp meldingen i tett dialog med privat sektor.

**TILTAK 23:**

Regjeringen skal i 2011 sette ned et utvalg som skal gå igjennom erfaringene med samtlige tre sett med retningslinjer for karantene.

Ansvarlig: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

### 5.5 Samarbeid med privat sektor om internasjonale forhold

Samarbeid med private organisasjoner og med næringslivet er viktig i arbeidet med å avdekke og bekjempe korrupsjon, jf. ovenfor under pkt. 5.3.

Stortingsmeldingen<sup>11</sup> om næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi gir uttrykk for tydelige forventninger til norske bedrifter med internasjonal virksomhet. De forventes å motarbeide korrupsjon aktivt gjennom etablerte varslingsordninger, interne retningslinjer og informasjonsarbeid, samt utvise størst mulig grad av åpenhet knyttet til pengestrømmer. Varslingsordninger skal legge til rette for at ansatte i utlandet kan melde fra om kritikkverdige forhold eller be om råd og veiledning.

Utenriksdepartementet bistår bedriftene med veiledning og informasjon om straffeloven og verktøy for å bekjempe korrupsjon gjennom brosjyren «Si nei til korrupsjon – det lønner seg!». Utenriksdepartementet støtter også en nettportal om bekjempelse av korrupsjon i små og mellomstore bedrifter ([www.business-anti-corruption.com](http://www.business-anti-corruption.com)). Den inneholder informasjon om korrupsjon i 50 utviklingsland, samt verktøy for å identifisere og unngå korrupsjon i kontrakter, blant annet om utarbeidelse av retningslinjer og rutiner.

**TILTAK 24:**

Utenriksstjenesten vil i tråd med meldingen om samfunnsansvar tilrettelegge for møteplasser for å drøfte konkrete problemstillinger og dilemmaer bedriftene møter i internasjonal virksomhet.

Ansvar: Utenriksdepartementet



<sup>11</sup> St.meld. nr. 10 (2008-2009)



## 6 Verdipapirkriminalitet

### 6.1 Innledning

Verdipapirmarkedets viktigste oppgave er å bidra til å kanalisere tilgjengelig kapital dit den kaster mest av seg. Verdipapirmarkedet skal bidra til økonomisk vekst ved å legge til rette for at næringslivet skal kunne benytte markedet som en stabil og konkurransedyktig kapitalkilde, ved at foretakene innhenter egenkapital ved utstedelse av aksjer, eller fremmedkapital i form av obligasjonsutstedelse. I tillegg til å fungere som finansieringskilde for næringslivet er verdipapirmarkedet et viktig alternativ for plassering av kapital i form av finansinvesteringer.

For at verdipapirmarkedet skal oppfylle sine funksjoner er det helt avgjørende at det er tilstrekkelig med aktører i markedet som ønsker å utstede, tegne, kjøpe eller selge verdipapirer. Dette forutsetter at aktørene har en grunnleggende tillitt til at handelen i verdipapirmarkedet fungerer etter forutsigbare og internasjonalt aksepterte normer og retningslinjer, der det er trygghet for at alle sitter med lik grad av informasjon når investeringsbeslutninger skal tas. Mistanke om ulovlig innsidehandel, kursmanipulasjon og andre lovbrudd er ødeleggende for tilliten til hele verdipapirmarkedet.

Det fremgår av Økokrims trendrapport 2008-2009 at det med unntak av formalovertredselsene, er liten oppdagelsesrisiko ved verdipapirkriminalitet sammenliknet med mange andre typer forbrytelser. Samtidig er det grunn til å tro at allmennprevensjon gjennom økt oppdagelsesrisiko vil ha stor effekt på dette kriminalitetsområdet, og også være avgjørende for å etablere tillit til markedet. Dette fordi lovovertrederne på dette området antas å være svært rasjonelle personer, som foretar konkrete vurderinger av mulighetene for raske og store gevinster opp mot risikoen for å bli oppdaget.

Fragmenteringen av verdipapirhandelen som fulgte med gjennomføringen av MiFID-direktivet i 2007, har medført at ingen markedsplass lenger har en samlet oversikt over verdipapirhandelen. Dette skaper økende utfordringer i arbeidet med å avdekke markedsmisbruk. I tiden framover er det



ventet at de europeiske verdipapirmarkedene blir ytterligere fragmentert ved at nye markedsplattformer (for eksempel multilaterale handelsplattformer) tar større andeler av omsetningen fra de tradisjonelle børsene. Det er ventet at denne tendensen vil fortsette for markedet i norske aksjer de kommende årene. Fragmenteringen forsterkes ved framveksten av såkalte «dark pools», det vil si uregulerte og ikke-transparente markeds plasser hvor større aktører omsetter store poster uten å påvirke det offisielle markedet. Fallende transaksjonskostnader resulterer i økt antall handler. Med den raske teknologiske utviklingen har dette gitt seg utslag i en kraftig økning i såkalt algoritmebasert handel. Slik handel bidrar til økt likviditet, men øker også risikoen for forstyrrelser i markedet. I forbindelse med evalueringen av MiFID vurderer EU-kommisjonen å foreslå tiltak som kan forbedre markedsovervåkingen, blant annet ved at flere aktører omfattes av regler om transaksjonsrapportering og at alle typer av markedsplattformer underlegges krav til markedsovervåking.

Regelverket for verdipapirmarkedet i Norge i dag er i all hovedsak basert på felleseuropeiske regler, og den norske verdipapirhandelloven av 2007 gjennomfører EØS-regler som svarer til alle relevante EU-rettsakter på området. Selv om det fortsatt er rom for løpende forbedringer i regelverket, er Regjeringen av den oppfatning av at det nå først og fremst er nødvendig med en styrking og effektivisering av kontroll- og sanksjonsapparatet.

## 6.2 Styrking av kontrollen med verdipapirmarkedet

### 6.2.1 Samarbeid og registertilgang

Et utvalg nedsatt av Finansdepartementet i 2006 har gjennomført en vurdering av samarbeidet mellom ØKOKRIM, Kredittilsynet og Oslo Børs. Utvalgets utgangspunkt er at bekjempelse av verdipapirkriminalitet kan gi en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst. Selv om regelverket stadig er blitt mer målrettet, og det har vært en mer bevisst satsing på utvikling av kontrollkjeden i dette markedet (Oslo Børs – Finanstilsynet – ØKOKRIM), samt at evnen til å presentere

sakene for domstolene har blitt bedre, er potensialet for ytterligere forbedringer stort. Om forbedringspotensialet uttalte utvalget:

*«Til tross for at det er avdekket og reagert mot et antall saker, antar utvalget at det er mange tilfeller av kriminelle handlinger i verdipapirmarkedet som ikke avdekkes eller som av mangel på kapasitet i kontrollkjeden ikke følges opp. Manglende avdekking skyldes først og fremst begrenset kapasitet, men også at lovstridige handlinger foregår på en stadig mer sofistikert og fordekt måte. Avdekking, undersøkelse og etterforskning av verdipapirkriminalitet krever normalt kvalifiserte ressurser med betydelig kunnskap om store tilliggende rettsområder, bevisbildet er vanskelig og rettskildebildet er i tidlig utvikling, komplisert og dels ustabil.»*

Utvalget skisserte i sin rapport tre ulike grupper av tiltak som alle er ment å bidra til å styrke effektiviteten i kontrollkjeden; (i) tiltak som kan gjennomføres av samarbeidspartene uten endring av rammebetingelser, slik som samarbeidsavtaler mellom institusjonene, utveksling av personale og kompetanse m.m., (ii) tiltak som vil kunne kreve regelverksendringer og (iii) tiltak som krever budsjettmessig oppfølging.

Den første gruppen av tiltak krever ikke videre oppfølging fra Regjeringens side. Det foreligger pr i dag samarbeidsavtale om markedsovervåking mellom Oslo Børs og Finanstilsynet. Avtalen ble inngått i 1991 og ble sist revidert i 2009. Selv om det ikke foreligger noen formalisert avtale om samarbeid mellom Finanstilsynet og ØKOKRIM, er det i praksis nært samarbeid mellom de to institusjonene både i enkeltsaker og ved faste møter på ledernivå. I 2010 ble det i tillegg inngått en avtale om samarbeid om saker knyttet til verdipapirkriminalitet mellom Finanstilsynet og Oslo Politidistrikts økoteam. Det legges til grunn, og Regjeringen støtter opp om, at samarbeidspartene i kontrollkjeden løpende evaluerer samarbeidet med det formål å ytterligere forbedre og effektivisere samarbeidet.



Rapporteringen om handler i finansielle instrumenter Finanstilsynet mottar gjennom transaksjonsrapporteringssystemet er allerede i dag omfattende. Som følge av utvidelser av rapporteringsplikten i forbindelse med revisjon av MiFID vil det være løpende behov for videreutvikling av systemet i tiden fremover. Transaksjonsrapporteringssystemet utvikles i samarbeid mellom de nordiske landenes tilsynsmyndigheter. For å sikre en effektiv utnyttelse av systemet må Finanstilsynet vurdere behovet for å anskaffe analysesystem som supplement til eksisterende løsninger. Finanstilsynet har igangsatt arbeid med å undersøke hvilke løsninger som tilbys og hvilke analysesystemer andre tilsynsmyndigheter og markedsaktører benytter. Regjeringen anser arbeidet som viktig for å møte utviklingen fremover.

Når det gjelder den andre gruppen av tiltak, tiltak som vil kunne kreve regelverksendringer, mener utvalget blant annet at ett eller flere organ(er) i kontrollkjeden bør gis tilgang til nærmere angitte registre som det enkelte organ ikke har tilgang til i dag. Dette gjelder eksempelvis forslag om at Økokrim gis tilgang til VPS, at Oslo Børs gis tilgang til arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret m.m. Utvalget mener slike tilganger vil kunne lede til mer effektiv bekjempelse av verdipapirkriminalitet. Regjeringen er enig i dette utgangspunktet, men ser samtidig at også andre hensyn kan lede til at man likevel ikke vil søke å gjennomføre det enkelte forslag. Regjeringen er likevel av den oppfatning at det er viktig at kontrollorganene i størst mulig utstrekning får tilgang til nødvendige registre, for på den måten å legge til rette for størst mulig grad av effektivitet i kontrollen med verdipapirmarkedet, med mindre slik utvidet registertilgang ikke er forenlig med andre grunnleggende hensyn, herunder personvern hensyn. For å legge til rette for størst mulig grad av effektivitet i kontrollen med verdipapirmarke-

det, skal det derfor foretas en gjennomgang og vurdering av hvilke organ som skal få tilgang til hvilke registre. Som et ledd i dette arbeidet sendte Finansdepartementet 16. desember 2010 på høring et forslag om å endre verdipapirregisterloven, slik at Økokrim gis direkte tilgang til verdipapirregisteret.

Utvalget peker også på andre regelverksforslag som vil bidra til større effektivitet i kontrollkjeden. Utvalget understreker betydningen av at Finanstilsynet og Økokrim har adgang til å innhente trafikkdata, og mener at en eventuell innstramning av regelverket for når trafikkdata kan innhentes, vil representere et betydelig tilbakeskritt på dette feltet. Utvalget foreslår blant annet å endre Finanstilsynet kompetanse til innhenting av trafikkdata (telekommunikasjonsdata) i saker der det er mistanke om markedsmissbruk. Utvalget foreslår for øvrig å utvide anvendelsesområdet for reglene om verdipapirforetaks plikt til å ta lydopptak av telefonsamtaler, og at Kredittilsynet bør få utvidet kompetanse til å ilegge administrative gebyrer for overtredelse av verdipapirhandelloven.

Reglene i verdipapirforskriften om verdipapirforetakets plikt til å foreta lydopptak av telefonsamtaler ble endret 16. desember 2009, og trer i kraft 1. april 2011. Endringene innebærer at plikten til å foreta lydopptak av telefonsamtaler utvides fra å omfatte ordrer og indikasjoner på ordrer, til å omfatte «alle telefonsamtaler i tilknytning til ytelse av investeringstjenester som nevnt i verdipapirhandelloven § 2-1 første ledd nr. 1 til 6» (dvs. alle investeringstjenester unntatt tjenesten drift av multilateral handelsfasilitet)

Når det gjelder spørsmålet om kompetanse for Finanstilsynet til å ilegge administrative gebyrer, fikk Finanstilsynet

ved innføring av ny verdipapirhandellov i 2007 hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på flaggereglene. Erfaringen med ordningen er svært gode. Ileggelse av overtredelsesgebyr effektiviserer håndhevelsen av regelverket og utgjør en adekvat reaksjon ved mindre alvorlige brudd på regelverket. Offentliggjøring av vedtakene på Finanstilsynets hjemmeside fører til disiplinering av markedet, slik at overtredelsene har blitt færre. Fra 1. juli 2010 fikk Finanstilsynet også hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på verdipapirhandellovens regler om meldeplikt. Selv om erfaringsmaterialet her er begrenset, er det ventet at ordningen vil kunne få tilsvarende effekt. For øvrig vises det til omtalen i kapittel 4 om Regjeringens oppfølging av Sanksjonslovutvalgets utredning.

**TILTAK 25:**

Regjeringen gjennomgår og vurderer utvalgets forslag til utvidet registertilgang for kontrollorganene.

Ansvar: Finansdepartementet

**TILTAK 26:**

Finanstilsynets sanksjonskompetanse gjennomgås i tilknytning til oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets utredning.

Ansvar: Finansdepartementet



# 7

## Skatte- og avgiftskriminalitet

### 7.1 Innledning

Skatter og avgifter utgjør grunnlaget for velferdsstaten. I 2009 var inntektene fra skatter og avgifter til stat, kommune og fylke om lag 846 milliarder kroner. Skatte- og avgiftsunndragelser rammer fellesskapet og svekker grunnlaget for velferdsstaten. Samtidig fører det til at de lovlidige skatte- og avgiftsbetalerne må betale en større andel av fellesskapets utgifter og dermed reduseres deres evne til å konkurrere med de useriøse aktørene.

Det foreligger ingen pålitelig statistikk eller oversikt over omfanget av den svarte økonomien i Norge. Det er gjort flere forsøk på å anslå omfanget av svart arbeid og annen uregistrert økonomi. Selv om ingen av disse undersøkelsene kan gi fasit på det nøyaktige omfanget av den svarte økonomien, konkluderer de fleste undersøkelsene med at det dreier seg om minst flere titalls milliarder kroner i året. Dette viser derfor at vi står overfor tapte skatte- og avgiftsinntekter i et betydelig omfang.

Videre illustrer enkelte av disse undersøkelsene foruroligende holdinger/oppfatninger hos borgerne. Eksempelvis viser en undersøkelse utført av Synovate for skatteetaten i 2010 at 43 prosent av de spurte mener at svart betaling for tjenester i boligen sin, som for eksempel håndverker- eller rengjøringstjenester, kan godtas. En annen undersøkelse (KRISINO) viser at borgernes tro på at skattemyndighetene ikke greier å avdekke skatte- og avgiftskriminalitet er økt fra 15 prosent i 2006 til 30 prosent i 2007.

Regjeringen har i mange år prioritert arbeidet mot skatte- og avgiftskriminalitet høyt. Som et ledd i kampen mot skatteunndragelser opprettet Regjeringen 1. juni 2007 Skatteunndragelsesutvalget, som la fram en rekke forslag til tiltak, jf. NOU 2009:4 *Tiltak mot skatteunndragelser*. Utredningen ble sendt på ordinær høring våren 2009. Flere av forslagene fra Skatteunndragelsesutvalget er fulgt opp ved lovendringer. Dette gjelder blant annet tiltak som retter seg mot bruken av kontante betalingsmidler, herunder forslaget om å nekte næringsdrivende fradragsrett etter skatteloven og merverdiavgiftsloven for vederlag over 10 000 kroner som ikke er betalt via bank, og forslaget om å gjøre kjøper av tjenester

(og varer sammen med tjenester) medansvarlig for skatt og merverdiavgift som den som leverer tjenesten har unndratt, dersom kjøpesummen overstiger 10 000 kroner og kjøperen ikke har betalt via bank. Nærmere omtale av tiltakene som allerede er fulgt opp, og hvilke tiltak Finansdepartementet nå arbeider med å følge opp, f. eks. nye og mer robuste hjemler for innhenting av kontrollopplysninger om toll, skatt og avgift, er gitt i Prop. 1 LS (2010-2011) avsnitt 3.4.

Videre har skatteetaten og toll- og avgiftsetaten de siste årene blitt betydelig styrket ressursmessig, og således blitt satt i stand til å bedre sin innsats for å avdekke skatte-, toll- og avgiftsunndragelser, se nedenfor i punkt 7.2. Likevel viser undersøkelser og trusselvurderinger at det er en betydelig risiko for skatte- og avgiftskriminalitet. ØKOKRIMs trusselvurdering 2011 – 2012 rangerer skattekriminalitet som den økonomiske kriminalitetsformen som utgjør den største risikoen for samfunnet og borgerne. Regjeringen mener dette viser behovet for å fortsette å prioritere innsatsen mot dette kriminalitetsområdet. Dette gjelder både den nasjonale innsatsen og innsatsen gjennom de internasjonale fora Finansdepartementet og underliggende etater er med i. Metodene som benyttes for å unndra skatter og avgifter utvikles i et tempo og et omfang som krever økt innsats og nye virkemidler fra skatte- og avgiftsmyndighetenes side. For å bekjempe skatte- og avgiftsunndragelser må myndighetene hele tiden vurdere om det er behov for nye organisatoriske, metodiske og teknologiske tiltak, i tillegg til endringer i reglene om skatte- og avgiftskontroll og sanksjonsreglene som gjelder ved overtredelse av regelverket.

### 7.2 Skatte- og avgiftskontroll mv.

Skatte- og avgiftssystemet er i stor grad basert på egenrapportering fra de skatte- og avgiftspliktige. De skatte- og avgiftspliktige skal i selvangivelsen og andre oppgaver gi myndighetene opplysninger om de økonomiske forholdene som har betydning for fastsettingen av skatter, toll og avgifter. Tillitsbaserte systemer som dette innebærer en risiko for misbruk.

Skatteetatens og toll- og avgiftsetatens kontroller skal både avdekke og forebygge skatte- og avgiftsunndragelser og



annen økonomisk kriminalitet. Regjeringen har de siste fem årene styrket de to etatenes kontrollvirksomhet med økte ressurser. Bevilgningene til skatteetatens og toll- og avgifts-etatens arbeid for å bekjempe skatte- og avgiftsunndragelser er under denne regjeringen økt med til sammen 140 mill. kroner i engangsbevilgninger og 250 mill. kroner som varig styrking. Denne styrkingen legger grunnlag for en utvidet innsats mot skatte- og avgiftskriminalitet i handlingsplanens virkeperiode.

### **7.2.1 Bransjekontroller (temakontroller)**

Såkalte bransjekontroller er effektive og får ofte stor oppmerksomhet, noe som er med på å øke den allmennpreventive virkningen av slik innsats. Skatte- og avgiftsmyndighetene skal derfor fremover intensivere kontrollvirksomheten i bransjer/områder der det er grunn til å tro at det begås mye alvorlig skatte- og avgiftskriminalitet. De mest aktuelle bransjene/områdene for økt kontrollinnsats er omtalt nedenfor. Videre skal det i forhold til de utvalgte bransjene arbeides for å finne fram til bransjespesifikke tiltak som kan bedre virksomhetenes seriøsitet for så vidt gjelder overholdelse av skatte- og avgiftsregelverket.

#### *7.2.1.1 Bygg- og anleggsbransjen*

Bygg- og anleggsbransjen er antatt å være en bransje hvor det skjer mye økonomisk kriminalitet. Dette stemmer også med skatteetatens erfaringer knyttet til denne bransjen. KRI-SiNO-undersøkelsen for 2009 peker også ut bransjen som en av «verstingene». Dette er også den bransjen som har minst tro på å bli oppdaget av skattemyndighetene. Virksomheter i bygg- og anlegg er i stor grad utsatt for konkurransevidning fordi konkurrenter bruker svart arbeidskraft og ikke betaler skatt og avgift, samt at det er betydelig innslag av fiktiv fakturering. Bransjeorganisasjonen Byggenæringens Landsforbund er derfor interessert i et samarbeid med skatteetaten for å finne tiltak som kan bedre situasjonen. Dette arbeidet skal prioriteres.

#### *7.2.1.2 Drosjenæringen*

Kontroller i bransjen har vist alvorlige skatteunndragelser og trygdemisbruk. For å få en «renere» bransje vil spesielle tiltak bli vurdert.



Skattedirektoratet har samarbeidet med Justervesenet, og nye krav til taksametre er allerede vedtatt. Videre arbeider direktoratet på oppdrag fra departementet med å vurdere muligheten for å innføre obligatorisk innberetning til skattemyndighetene av opplysninger fra skiftlappene som produseres i taksametrene for hvert skift og overføres til aktuell drosjesentral. Aktuelle opplysninger som vurderes innberettet til skattemyndighetene er omsetning, kjørt distanse og navn på sjåfør for hvert enkelt skift. Dette arbeidet vil bli prioritert.

#### 7.2.1.3 E-handel

Nye næringsformer, nye infrastrukturer vedrørende næringsdriften, økt handel over landegrensene og større muligheter for illojale skattytere til å opptre anonymt, gjør at skatteetaten står ovenfor store utfordringer når det gjelder å tilpasse kontrollvirksomheten til en stadig økende elektronisk hverdag. I 2010 har 95 prosent av norske internettbrukere handlet en eller flere ganger på nett (DIBS 2010). I gjennomsnitt handler de for 15 550 kroner per år (12 800 kroner i 2009). Lotteritilsynet har i sin rapport «Norske pengespel 2008» anslått at 259 000 nordmenn over 18 år spiller på nett og at de årlig bruker mellom 6 og 7 milliarder kroner på utenlandske nettspill. Undersøkelser fra det svenske Skatteverket viser at mellom 42 – 77 prosent av de som opererer på internett i de ulike regionene i Sverige ikke deklarerer skatter og avgifter. Skatteetaten skal fremover prioritere kontroller på dette området.

#### 7.2.1.4 Restaurantbransjen

Svart arbeid og svart omsetning er et stort problem i restaurantbransjen. Dette er et faktum som myndighetene har vært klar over i mange år, og myndighetene har lenge arbeidet for å bedre forholdene, blant annet ved regelverksendringer og kontroller. Til tross for innsatsen som er lagt ned er det fortsatt et stort problem med useriøse aktører i bransjen. Arbeidet mot useriøsiteten i denne bransjen må bli mer effektivt. For å bedre samordningen og innretningen av kontrollaktivitetene rettet mot bransjen trengs det et mer formalisert samarbeid med informasjonsutveksling mellom etater og organisasjoner som på ulike måter kommer i kontakt med restaurantnæringen. I denne forbindelse bør det utvikles

regelverk og rutiner, samt informasjon og veiledning, gjerne i samarbeid med bransjeorganisasjonen. Dette vil på sikt kunne bidra til å redusere problemene i bransjen.

En vanlig måte å unndra skatt på i denne, som i andre bransjer med høyt innslag av kontantomsetning, er ikke å registrere omsetning på kassaapparatene. Utviklingen i de siste årene viser at metodene som brukes for å holde omsetning utenfor regnskapet har blitt mer avanserte og skjer ved hjelp av spesielt tilpasset teknologi. Både internasjonalt og i flere tilfeller i Norge har man sett at programvare og data i kassasystemene manipuleres av både brukere, leverandører og produsenter. Skatteetaten vurderer det slik at bruken av teknologi i unndragelsene vil øke fremover. For å forhindre mulighetene for denne typen unndragelser skal det vurderes om det bør innføres nye og strengere krav for kassasystemer.

Skatteetaten skal ved sine kontroller fremover rette en særlig innsats mot manipulering og bruk av programvare i kassasystemer. Denne landsdekkende innsatsen rettet mot unndragelser ved manipulering av kassasystemer skal i første omgang rettes mot restaurantbransjen (servering, utesteder, puber mv.), men slik innsats vil også være aktuell i forhold til andre næringer.

#### **TILTAK 27:**

Kontrollvirksomheten i bransjer der er grunn til å tro at det begås mye skatte- og avgiftskriminalitet skal styrkes.  
Ansvar: Finansdepartementet

#### **TILTAK 28:**

Det skal utredes om drosjesentraler bør pålegges å rapportere inn skiftdata og andre opplysninger til ligningsmyndighetene.  
Ansvar: Finansdepartementet

#### **TILTAK 29:**

Det vurderes å innføre nye og strengere krav for kassasystemer.  
Ansvar: Finansdepartementet

### 7.2.2 Personaljournal

Ved kontroll på arbeidsplassen vil skatte- og avgiftsmyndighetene lettere kunne identifisere svart arbeid dersom virksomhetene til en hver tid må føre skriftlig oversikt over arbeidstakerne som er på jobb. Skatteunndragelsesutvalget fremmet i sin utredning forslag om å innføre krav om personaljournal i utvalgte bransjer. Ved å innføre krav om personaljournal i utvalgte bransjer er det grunn til å tro at lønnsopplysninger behandles korrekt også for øvrige formål. Det er videre en klar sammenheng mellom svart arbeid hos virksomhetene og manglende oppgitt omsetning, så det må forventes en positiv effekt også på hvilke omsetningsbeløp som blir oppgitt fra virksomheten selv.

Erfaringer fra Sverige tilsier at det er gode grunner for å innføre krav om personaljournal i utvalgte bransjer. Resultatene derfra tyder på at det har vært en merkbar økning i antall registrerte virksomheter og en betydelig økning i innrapport lønn. Disse resultatene gjelder særlig innenfor restaurantbransjen.

#### TILTAK 30:

Det skal vurderes å innføre krav om personaljournal. En oppdatert oversikt over hvem som er på jobb anses å være særlig aktuelt i forhold til restaurantbransjen, skjønnhetspleie (frisører mv.), bilpleie og bilverksteder.  
Ansvar: Finansdepartementet

### 7.2.3 Merverdiavgiftssvindel

I Norge utgjør merverdiavgiften ca. 30 prosent av de samlede skatte- og avgiftsinntektene fra Fastlands-Norge. Merverdiavgiftssystemet er basert på tillit mellom myndighetene og næringslivet og innebærer at den næringsdrivende selv deklarerer den avgift som skal betales eller utbetales. Systemet åpner for en betydelig risiko for unndragelser i forhold til både utgående og inngående merverdiavgift og innførselsmerverdiavgift.

Både internasjonalt og i Norge avdekkes det hvert år omfattende merverdiavgiftssvindel. Skatteetatens og toll- og avgiftsetatens erfaringer er at slike avgiftsunndragelser i økt

utstrekning skjer gjennom transaksjoner i organiserte nettverk. I enkelte av sakene avdekket i Norge den senere tiden er det mistanke om omfattende svindel med internasjonal tilknytning. Merverdiavgiftsvindelen som skjer i nettverk baserer seg på at selger oppkrever merverdiavgiften fra kjøper, men unnlater å innbetale denne til staten. I tilfeller hvor det er reelle varer eller tjenester som omsettes, taper staten her inntekter. Videre lider staten tap i disse sakene ved at kjøperleddet krever fradrag for inngående avgift. Selgerleddet viser seg ofte å være drevet av stråmenn eller lignende, og pengene sendes ut av landet.

Skatteetaten og toll- og avgiftsetaten skal i handlingsplanens virkeperiode intensivere kontrollen med merverdiavgiftsunndragelser som skjer gjennom organiserte nettverk, herunder ved fiktiv fakturering og andre former for alvorlig svindel, samt initiere og iverksette *andre* tiltak rettet mot slik svindel. Når det gjelder merverdiavgiftssvindel med CO<sub>2</sub>-kvoter, er reglene for oppkreving av merverdiavgift ved slik omsetning allerede endret på bakgrunn av avdekking av slik svindel i Norge. Erfaringene fra denne typen svindel gjør at det også kan være grunn til å vurdere nye tiltak. Blant annet har flere andre europeiske land innført regler om såkalt «joint and several liability», dvs. at kjøper kan bli ansvarlig for selgers manglende betaling av merverdiavgift på nærmere angitte vilkår. Bl.a. er det gitt slike regler i Danmark, hvor slikt ansvar kan gjøres gjeldende ved såkalt «missing trader fraud», dersom kjøper har fått en forutgående advarsel fra avgiftsmyndighetene.

Antallet registrerte næringsdrivende og antall merverdiavgiftsoppgaver som sendes inn hver termin er betydelig. Dette krever en kontinuerlig prosess for å forbedre og effektivisere kontrollarbeidet på merverdiavgiftsområdet. For å forebygge merverdiavgiftssvindel er det viktig å sette inn tiltak så tidlig som mulig i verdikjeden. Dette innebærer behov for kontroll allerede fra det tidspunkt det søkes om registrering i merverdiavgiftsregisteret. Skattedirektoratet vil vurdere behovet for endringer i informasjonsplikten ved søknad om registrering i merverdiavgiftsregisteret, og justeringer i datasystemet som håndterer merverdiavgiften (MVA-systemet). Videre er det viktig at saksbehandlingen knyttet til





merverdiavgiftsregisteret blir regelfestet og avklart, herunder adgangen til å be om dokumentasjon, foreta stedlig kontroll og følgene av manglende opplysninger og dokumentasjon. Det skal også vurderes om det er hensiktsmessig å innføre adgang til å kreve at søker møter hos skattemyndighetene der det er mistanke om bruk av stråmann eller forsøk på registrering av fiktiv virksomhet.

Når det gjelder kontroll av omsetningsoppgaver fra virksomheter som allerede er registrert i merverdiavgiftsregisteret, så vil Skattedirektoratet arbeide med tiltak for å forbedre «treffprosenten», herunder kontrollmetodikk og utvikling av risikoanalyser. I denne forbindelse vil det fremover være behov for å utvikle nye metoder og kontrollfiltre på grunnlag av risikoanalyser. Som et ledd i dette må det vurderes om næringslivets opplysningsplikt bør utvides for å få tilgang til mer relevant informasjon. Her bør det også ses hen til toll- og avgiftsmyndighetenes behov for informasjon. Spesifisering av importsalg og eksportsalg er eksempler på informasjon som vil kunne være nyttig for toll- og avgiftsmyndighetene.

Det bør også vurderes hvorvidt reglene for å tillate bruk av årsterminoppgaver er tilfredsstillende. Adgangen til å innlevere omsetningsoppgave per år gjør at det er vanskeligere for avgiftsmyndighetene å avdekke visse former for svindel mot merverdiavgiftssystemet, samtidig som årlig oppgavelevering i større grad kan åpne for svindel bl.a. ved fiktiv fakturering. Det skal derfor vurderes om vilkårene for bruk av årsterminoppgave bør skjerpes.

Erfaringer fra byggebransjen, jfr. pkt. 7.2.1.1 ovenfor, har vist særlige utfordringer i forhold til uteholdt omsetning og store avgiftsrestanser på innberettede beløp. Skattedirektoratet har foreslått overfor Finansdepartementet å innføre en omvendt avgiftsplikt i denne bransjen, slik at plikten til å beregne avgift flyttes fra selger til kjøper. Finansdepartementet vil følge opp saken.

#### *Fiktiv fakturering*

Skatteetatens og toll- og avgiftsetatens erfaringer viser at det skjer betydelige unndragelser av skatt og avgift basert på fik-

tive fakturaer. Dette gjelder særlig i bygg/anleggssektoren og renholdsbransjen. Fiktiv fakturering betyr at det utstedes fakturaer for tjenester som ikke er levert av den virksomheten som fremstår som selger.

Hos kjøperen bokføres fakturaen som kjøp og danner grunnlag for skatte- og avgiftsmessig fradrag, samtidig som fakturabeløpet kan tas ut av virksomheten og brukes av kjøper privat eller deles med «selger», eventuelt benyttes til svart avlønning av egne ansatte. Den virksomheten som fremstår som selger kan være helt uvitende om at det er produsert en falsk faktura i hans navn. Alternativt kan selgervirksomheten være etablert som et «uttaksledd» uten annen funksjon enn å produsere fakturaer og motta penger som fordeles mellom kjøpervirksomheten og selgerens bakmenn som har benyttet falsk identitet eller av andre grunner er utenfor rekkevidde. En tredje mulighet er at selger er et «mellomledd» som både driver vanlig virksomhet og fakturerer fiktivt selv, eller viderefakturerer fra et «uttaksledd».

Denne unndragelsesmetoden er vanskelig å avdekke for myndighetene. Denne typen unndragelser krever en betydelig grad av organisering, og kan inngå i større nettverk gjerne kombinert med andre typer kriminalitet. Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet skal fortsette å utvikle kontrollmetodikk for denne typen svindel.

**TILTAK 31:**

Arbeidet med å avdekke merverdiavgiftsunndragelser skal intensiveres.

Ansvar: Finansdepartementet

**TILTAK 32:**

Det skal vurderes om opplysningsplikten for næringsdrivende i tilknytning til registrering i merverdiavgiftsregisteret og ved innsending av merverdiavgiftsoppgaver bør utvides, samt om prosessen knyttet til registrering i merverdiavgiftsregisteret bør reguleres nærmere.

Ansvar: Finansdepartementet

**TILTAK 33:**

Det skal vurderes om vilkårene for adgangen til bruk av årsterminer skal skjerpes.

Ansvar: Finansdepartementet

**TILTAK 34:**

Det skal vurderes om det bør innføres omvendt avgiftsplikt i byggebransjen.

Ansvar: Finansdepartementet

**7.2.4 Transaksjoner mellom nærstående**

Det har de senere årene vært en stor økning i antall mindre aksjeselskaper (AS) og norskregistrerte utenlandske foretak (NUF), og da særlig de såkalte NUN NUF (Norge – utlandet – Norge). Sistnevnte er selskap hvor all eller den vesentligste delen av virksomheten drives i Norge. Skatteetaten har samtidig registrert en økende tendens til illojal skatteplanlegging i slike AS og NUF, og spesielt i transaksjoner med nærstående som har tilknytning til virksomhetene. Det er derfor behov for å styrke oppfølgingen av slike virksomheter særskilt. Når det gjelder små AS vil aktuelle kontrolltemaer være kjøp, salg og privat bruk av selskapets formuesgoder, ikke reelle lån mellom eier og selskap og ulovlig utbytte. For så vidt gjelder NUN NUF er det generelt et problem med manglende etterlevelse av pliktene knyttet til skatte- og avgiftslovgivningen, herunder regnskaps- og bokføringslovgivningen, og problemer knyttet til innfordringen. For disse selskapene vil det være særlig viktig å gjennomføre kontroller. Skatteetaten skal fremover bygge opp egne team med tilstrekkelig kompetanse på dette området.

Regjeringen har i Prop. 51 L (2010-2011) foreslått at revisjonsplikten for små aksjeselskaper oppheves. Endringene vil få virkning fra og med regnskapsåret 2011. Skatteetaten må ta hensyn til dette ved planleggingen av sin kontrollvirksomhet fremover. Ordning med opphevelse av revisjonsplikt for små aksjeselskaper skal evalueres etter en tid. I denne sammenheng er det viktig at skatteetaten registrerer eventuelle endringer i kvaliteten på regnskapene til de aksjeselskapene som velger bort revisjon.

Der er også foreslått at skattemyndighetene på visse vilkår skal kunne pålegge aksjeselskap som har fravalgt revisjon, samt NUF med begrenset ansvar som er unntatt fra revisjonsplikt, revisjonsplikt i inntil tre år.

**TILTAK 35:**

Skatteetaten skal bygge opp egne team med kompetanse knyttet til kontroll av små AS og NUN NUF.  
Ansvar: Finansdepartementet

**TILTAK 36:**

Skatteetaten skal lage rutiner for å registrere endringer i kvaliteten i regnskapene for små AS som velger bort revisjon. Det skal lages retningslinjer for ordningen om å gi pålegg om revisjon i små AS og små NUF.  
Ansvar: Finansdepartementet

### 7.2.5 Rådgivere

Organiserte kriminelle grupper og individuelle lovbrøyttere søker normalt profesjonell bistand for å sette opp ulike finansielle strukturer og/eller selskapsstrukturer som de så misbruker for å oppnå økonomisk vinning. Pengestrømmene, herunder midler som stammer fra ulovlige handlinger som korrupsjon, hvitvasking og skatteunndragelser, til stater med sterk sekreterie - lovgivning ville ikke ha funnet sted i den utstrekning som den gjør, uten infrastruktur og rådgivning fra advokater, revisorer, finansnæring mv. I rapporter fra USA om «Tax Haven Abuses» og i undersøkelser foretatt av OECD og andre aktører stemples disse rådgivermiljøene som viktige medhjelpere for å få sluset penger til bortgjemmingsstater. Rådgiverne reklamerer med hvor effektive disse statene er til å skjule identiteter, transaksjoner og formuer - overfor markedet, private og offentlige kreditorer og myndigheter. En viktig oppgave i arbeidet med skatte- og avgiftsunndragelsessaker som har forgreininger til disse bortgjemmingsstatene, blir derfor å kartlegge rådgivernes rolle.

Skatteadministrasjoner i OECD-land har tradisjonelt hovedsakelig fulgt opp forsøk på skatteunndragelser og illojal skatteplanlegging ovenfor skattyteren selv. Dette har i stor grad

også vært tilfellet i Norge. I de senere år har imidlertid flere skatteadministrasjoner hatt større fokus også på de som muliggjør unndragelsene (rådgiverne). Et aktuelt eksempel fra Norge er Oslo tingsretts dom av 27. februar 2006 (Drosjesaken) hvor en regnskapsfører ble domfelt for medvirkning til grovt skattesvik begått av en rekke drosjeeiere.

For å forebygge aggressiv skatteplanlegging skal skatteetaten fremover ha oppmerksomhet rettet mot rådgivernes rolle i de saker som avdekkes. Rådgivermiljøene kan være involvert på mange ulike måter og bestå av ulike profesjoner. Dette vil kunne stille krav til ulike virkemidler. Det skal særlig rettes oppmerksomhet mot hvorvidt bruken av sanksjoner overfor medhjelpere er tilfredsstillende (medvirkeransvaret). Skatteunndragelsesutvalget har i sin NOU 2009:4 kapittel 9 gitt uttrykk for at det finnes lite rettspraksis hvor medvirkningsansvaret i skatte- og avgiftslovgivningen er gjort gjeldende. Utvalget mente at manglende rettspraksis kan indikere at medhjelpere i liten grad risikerer sanksjoner i Norge, og at det er grunn til å stille spørsmål ved om de eksisterende hjemlene benyttes i tilstrekkelig grad. Utvalget antar at dette kan skyldes at det ikke er tradisjon for å se medvirkerne ved skatteunndragelser, men at det kun fokuseres på skattyterne direkte.

Skattedirektoratet skal også følge opp erfaringer fra OECDs arbeid på området, herunder undersøke den rollen banker spiller ved aggressiv skatteplanlegging.

Flere og flere OECD-land har satt fokus på og innført såkalte «disclosure rules». Slike regler innebærer en plikt for foretak og skatterådgivere til å rapportere visse typer skatteplanlegging og skatteopplegg til skattemyndighetene på et tidlig tidspunkt. I Svensk Skattetidning nr. 4/2010 heter det at også Skatteverket vil innføre regler om informasjonsplikt for «skatteupplagg». Bakgrunnen for reglene er bl.a. en erkjennelse av at etterlevelsen i de store og største selskapene ikke er god nok, og at etterfølgende kontroll og prosesser over flere år ikke gir en hensiktsmessig bruk av ressurser vis a vis disse skattyterne. I enkelte land, som i Storbritannia, er det innført denne typen regler utelukkende for de store eller største selskapene. Skatteetaten vil i løpet av 2011 starte en

pilot med en «i forkant-strategi» med en håndfull store selskaper. Selskapene skal etter nærmere avtale med skattemyndighetene informere skattekontoret før transaksjoner med skattemessige problemstillinger gjennomføres. Erfaringer fra prosjektet vil være avgjørende for om dette anbefales videreført for en større mengde store selskaper. Prosjektet vil kunne vise om det vil være hensiktsmessig å innføre egne opplysningspliktbestemmelser om denne typen transaksjoner, altså en form for «disclosure rules», i Norge.

**TILTAK 37:**

Det skal rettes spesiell oppmerksomhet fra skatteetaten mot bruk av mellommenn og rådgivere i saker om økonomisk kriminalitet, med hensikt å avdekke hvilken rolle disse spiller, vurdere medvirkeransvar mv., og eventuelt foreslå adekvate tiltak.

Ansvar: Finansdepartementet

**TILTAK 38:**

Det skal gjennomføres et pilotprosjekt hvor noen selskap på avtalebasis skal informere skattekontoret før transaksjoner med skattemessige problemstillinger gjennomføres.

Ansvar: Finansdepartementet

**7.2.6 Advokaters taushetsplikt**

Ved gjennomføringen av kontroller på skatte- og avgiftsområdet oppstår det stadig oftere problemstillinger knyttet til advokaters taushetsplikt. Dette gjelder både når det er advokaten selv som kontrolleres, og når skattemyndighetene ber om tredjemannsopplysninger fra advokater. Videre kommer problemstillingen også opp når skattyter viser til sin advokats taushetsplikt som en begrensning i egen opplysningsplikt til skatte- og avgiftsmyndighetene. Anførsler om begrensninger i opplysningsplikten til skatte- og avgiftsmyndighetene under henvisning til rekkevidden av advokaters taushetsplikt, gir en mindre effektiv skattekontroll. Det er derfor nødvendig å foreta en gjennomgang av de ulike problemstillingene ut i fra gjeldende regelverk, og vurdere regelverksendringer. Det vises til punkt 2.2.8 hvor det fremgår at tilsvarende utredning skal foretas i forhold til politiets

og påtalemyndighetenes adgang til å få opplysninger fra advokater.

**TILTAK 39:**

Det skal foretas en gjennomgang av problemstillinger knyttet til advokaters taushetsplikt på skatte- og avgiftsområdet. Regelverksendringer skal vurderes, jf. også punkt 2.2.8 hvor forholdet mellom advokaters taushetsplikt og adgangen for politiet og påtalemyndighetene til å kreve opplysninger omtales.

Ansvar: Finansdepartementet

**7.3 Toll- og avgiftskontroll**

Det har vært en kraftig økning i gods- og passasjertrafikken til og fra Norge de siste årene. Regjeringen har de siste fem årene styrket toll- og avgiftsetatens grensekontrollvirksomhet med til sammen 84 mill. kroner i engangsbevilgninger og 41 mill. kroner som varig styrking. Tollmyndighetene skal i handlingsplanens virkeperiode utvikle kompetansen og kontrollmetodene som benyttes ved grensekontrollen. Dette vil også kunne være med på å avdekke mer ulovlig eksport av farlig avfall. Slik ulovlig eksport er utelukkende motivert av profittmulighetene ved å unngå norske destruksjonskrav.

Inn- og utførsel av valuta med mer enn 25 000 kroner skal deklarerer til tollmyndighetene. Toll- og avgiftsetaten registrerer de deklarererte beløpene i valutaregisteret. Ulovlig inn- og utførsel av valuta utgjør et betydelig internasjonalt problem. Erfaringer viser at udeklarererte beløp ofte er relatert til skatteunndragelser og/eller annen alvorlig kriminalitet. Det finnes ingen eksakte beregninger av hvor mye valuta som føres ulovlig inn til/ut fra Norge hvert år. I 2010 avdekket tollmyndighetene til sammen 667 tilfeller på til sammen 58 millioner kroner i ikke deklarerert valuta. Det er likevel grunn til å anta at beslagstallene er lave i forhold til hva som føres ut og inn av Norge uten at det oppgis til myndighetene.

I 2009 ble tollmyndighetenes arbeid mot ulovlig inn- og utførsel av valuta styrket. Fra og med 2010 utgjør styrkingen 6,3 millioner kroner årlig. I tiden framover skal tollmyndighetene



blant annet utvikle underrettingsarbeidet og samarbeidet med sikkerhetskontrollen på flyplasser. Det skal også vurderes om det er behov for lovendringer og for å styrke samarbeidet mellom tollmyndighetene og andre offentlige myndigheter for å komme ulovlig inn- og utførsel av valuta til livs.

I 2007 ble det gitt regler om at skattemyndighetene kan ilegge betinget tvangsmulkt for næringsdrivende som ikke etterlever bokføringsregelverket. Reglene har som formål å bedre kvaliteten på næringsdrivendes regnskaper, blant annet for at myndighetene skal kunne bruke regnskapene i sitt kontrollarbeid. Regjeringen skal i handlingsplanens virkeperiode vurdere om tollmyndighetene skal få en tilsvarende adgang til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt.

Ved overtredelser av toll- og avgiftsregelverket kan det i dag ilegges ulike typer sanksjoner; forenklet forelegg (ved smugling av restriksjonsbelagte varer – alkohol, kjøtt og tobakk – og ikke restriksjonsbelagte varer – for eksempel hvitevarer, møbler osv.), overtredelsesgebyr (ved brudd på deklareringsplikten for valuta), tilleggstoll og tilleggsavgift (ved toll- og avgiftsunndragelser) og ordinær straff (for grove saker innenfor alle typetilfellene nevnt foran).

Forenklet forelegg – som er formell straff - ilegges i de minst alvorlige sakene, mens tilleggstoll og tilleggsavgift, som er en ren administrativ sanksjon, ilegges i de litt større sakene. Det er behov for en prinsipiell gjennomgang og vurdering av adgangen til bruk av sanksjoner på toll- og avgiftsområdet. Denne gjennomgangen må ses i sammenheng med oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets utredning NOU 2003:15 *Fra bot til bedring* hvor utvalget har enkelte forslag knyttet til toll- og avgiftsmyndighetenes adgang til å ilegge forenklet forelegg. Gjennomgangen og vurderingen skal skje i løpet av planperioden.

Toll- og avgiftsmyndighetenes grensekontroll og økonomiske kontroll skal baseres på risikovurderinger, informasjonsinnhenting (etterretning) og målrettet objektutvelgelse, slik at treffprosenten blir høy og den lovlige vareførselen og virksomheten ikke belastes unødige. Smugling og avgiftsunndra-

gelser organiseres stadig mer profesjonelt. Dette øker behovet for systematiske modusanalyser og trendanalyser, og stiller økte krav til kunnskap om vare-, penge- og informasjonsstrømmene. Toll- og avgiftsmyndighetene skal arbeide for å forbedre innsamling og bearbeiding av data til analyseformål.

Internasjonale trender peker i retning av økende omsetning av piratvarer. Tollvesenets kontrollinnsats ble derfor økt med en bevilling på 6,6 mill. kroner i 2010 som er videreført i 2011. Samtidig som kontrollinnsatsen styrkes bør samarbeidet med næringslivet og næringslivets organisasjoner videreføres.

**TILTAK 40:**

Tollmyndighetene skal utvikle sin kompetanse og kontrollmetodene som benyttes ved grensekontrollen.  
Ansvar: Finansdepartementet

**TILTAK 41:**

Tollmyndighetenes valutakontroll skal intensiveres.  
Ansvar: Finansdepartementet

**TILTAK 42:**

Det skal utredes om tollmyndighetene bør gis adgang til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt ved overtredelse av bokføringsregelverket.  
Ansvar: Finansdepartementet

**TILTAK 43:**

Det skal foretas en gjennomgang av sanksjonsreglene på toll- og avgiftsområdet. Behovet for endringer skal vurderes.  
Ansvar: Finansdepartementet

**TILTAK 44:**

Toll- og avgiftsmyndighetene skal utvikle ordninger for innsamling og bearbeiding av informasjon til analyseformål.  
Ansvar: Finansdepartementet



## 7.4 Internasjonalt arbeid mot skatteunndragelser

Internasjonalisering og økt aktivitet på tvers av landegrenser innebærer at stadig flere nordmenn har inntekt fra eller formue i utlandet. Den teknologiske utviklingen har også medvirket til at det er enklere for illojale skatte- og avgiftspliktige å unndra beskatning ved å plassere dem i såkalte skatteparadis. Skatteparadisene kjennetegnes ved at de tilbyr hemmelighold om bankopplysninger og eierforhold samtidig som de tilbyr svært lav eller ingen skatt på kapitalinntekter.

Kontrollerfaringer viser at en stor andel av plasseringene av midler i skatteparadis ikke oppgis til de nasjonale skattemyndighetene. Anslag foretatt av norske skattemyndigheter viser at det kan dreie seg om flere hundre milliarder kroner. Som eksempel viser granskingen av «UBS-saken» i USA at 95 prosent av UBS-kunder som åpnet konto i et skatteparadis unnlot å rapportere dette til amerikanske skattemyndigheter. Videre fikk skattemyndighetene i Storbritannia i 2006 tilgang til en liste med innskyttere i en større banks filialer i skatteparadis. Kun 3,5 prosent av de nesten 10 000 britiske innskytterne hadde oppgitt dette til de britiske skattemyndighetene. Det er liten grunn til å anta at etterlevelsen i Norge avviker vesentlig fra dette.

Norge deltar aktivt i OECDs arbeid med skattespørsmål rettet mot skadevirkninger av skatteparadis. Dette er et samarbeid som har gitt gode resultater, og Norge vil fortsette å prioritere dette viktige samarbeidet. Norge støtter også tilsvarende arbeid innenfor FN.

Norge har skatteavtaler med over 80 land som enten er i kraft eller under arbeid. Avtalene gir norske skattemyndig-

heter tilgang til informasjon fra utlandet. Siden 2005 har OECD satt som standard at artikkel 26 vedrørende utveksling av informasjon skal tolkes slik at man har plikt til å utveksle opplysninger fra banker og finansinstitusjoner, advokater og rådgivere og at mangel på egen skatteinteresse ikke er grunn for å avslå en bistandsanmodning. Skatteavtalene med Sveits, Luxembourg, Belgia, Singapore og Østerrike er reforhandlet for å oppfylle denne standard.

Videre etablerte Nordisk Råd i 2006 et felles nordisk prosjekt for å inngå bilaterale avtaler om utveksling av informasjon med skatteparadis. Formålet med avtalene er at norske skattemyndigheter skal få innsyn i eierforhold og bankopplysninger som involverer norske skattytere i disse landene.

Norge har pr oktober 2010 inngått 29 informasjonsutvekslingsavtaler. Av disse er avtalene med Jersey, Guernsey, Isle of Man, Cayman Islands, Bermuda, Bahamas, De Britiske Jomfruøyene, San Marino, St. Kitts & Nevis og Gibraltar trådt i kraft. Regjeringen vil i handlingsplanens virkeperiode fortsette arbeidet med å inngå informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadis som Norge hittil ikke har inngått avtale med.

### TILTAK 45:

Regjeringen skal arbeide for å inngå avtaler om informasjonsutveksling med skatteparadis og reforhandle eksisterende avtaler for å fjerne begrensninger i informasjonsutvekslingen.

Ansvar: Finansdepartementet

# 8

## Tiltak på regnskaps- og revisjonsområdet

### 8.1 Innledning

Regnskapene er det sentrale elementet i kommunikasjonen av økonomisk informasjon om den regnskapspliktige til omverdenen. Investorer, kreditorer, offentlige myndigheter mv. er avhengig av å kunne stole på at informasjonen om den regnskapspliktiges økonomiske forhold er riktig. Regnskapslovbrudd benyttes ofte som et ledd i, eller til å skjule andre former for alvorlig økonomisk kriminalitet, og utgjør dermed en alvorlig trussel mot så vel offentlige som private interesser.

Regnskapslovens regler skal bidra til at regnskapet gir et dekkende bilde av den regnskapspliktiges finansielle stilling og resultat. Det er gjennomført betydelige endringer i regnskapsregelverket i løpet av det siste tiåret. Selv om dette regelverket er i stadig utvikling, utgjør regnskapsregelverket i Norge i dag et godt utgangspunkt for at foretakenes finansielle rapportering skal gi et korrekt bilde av deres økonomiske situasjon.

I tillegg til kontroll av finansiell informasjon internt hos den regnskapspliktige selv, vil årsregnskapspliktige med revisjonsplikt etter revisorloven få utarbeidet revisjonsberetning hvor revisor uttaler seg om årsregnskapet og om styrets beretning er utarbeidet og fastsatt i samsvar med lov og forskrifter. Revisoren er pålagt betydelige kontrolloppgaver. Revisorenes formelle kompetanse godkjennes av Finanstilsynet og revisorarbeidet er underlagt tilsyn.

Regjeringen la i Ot.prp. nr. 78 (2008-2009) frem forslag til endringer i lov om revisjon og revisorer (revisjonsloven). Forslaget gjennomfører EØS-forpliktelse som svarer til direktiv 2006/43/EF om lovfestet revisjon av årsregnskap og konsernregnskap, og skal bidra til å øke tilliten til den finansielle rapportering hos revisjonspliktige. Dette skal skje gjennom å sikre kvaliteten på revisjonen, herunder krav til godkjennelsesordning for revisor og krav til uavhengighet mellom revisor og den revisjonspliktige, og ved å styrke tilsynet med revisorene i EØS-området, herunder å tilrettelegge for samarbeid med andre lands revisor-tilsynsmyndigheter. Lovendringene trådte i kraft 1 juli 2009, med unntak av endringer i reglene om revisorregisteret, som trådte i kraft

1. januar 2011. Regjeringen oppnevnte i 2006 et utvalg som skulle vurdere tiltak mot hvitvasking av penger og terrorfinansiering og tiltak mot manipulering av finansiell informasjon.

Utvalgets andre delutredning, NOU 2008:16 *Om foretaksstyring og tiltak mot manipulering av finansiell informasjon*, ble overlevert 19. september 2008.

Utvalget utviste en viss tilbakeholdenhet med å foreslå flere nye endringer i regnskapsregelverket, og mente det var vel så viktig å rette fokus på tiltak som kan gi bedre tilgang på informasjon og gjøre det enklere å etterleve regelverket.

Regjeringen fulgte opp utvalgets konkrete lovforslag i Prop. 117 L (2009-2010). Det ble blant annet forslått i) et forbud mot at daglig leder sitter i styret i allmennaksjeselskaper, ii) for foretak som ikke er små, et krav til årlig møte mellom styre og revisor uten at representanter fra administrasjonen er til stede, iii) endringer i reglene om minoritetsgranskning av selskaper og iv) krav til noteopplysninger for transaksjoner med nærstående parter mv. Lovendringene trådte i kraft 1. juli 2010.

Som det fremgår ovenfor, har det i de siste årene blitt vedtatt flere regelverksendringer som er egnet til å motvirke økonomisk kriminalitet. Etter Regjeringens vurdering er det derfor ikke et synlig behov for omfattende tiltak på dette området nå, men det kan være aktuelt å vurdere enkeltforslag, jf. nedenfor. Regnskaps- og revisjonsregelverket er imidlertid i stadig utvikling, både nasjonalt og internasjonalt. Regjeringen utelukker derfor ikke at det vil kunne avdekkes behov for nye endringer i regnskapsregelverket i løpet av handlingsplanens virkeperiode.

### 8.2 Land-for-land-rapportering

Land-for-land-rapportering innebærer at flernasjonale selskaper pålegges å inkludere operasjonell informasjon for den enkelte jurisdiksjon der de er etablert, i sine årsrapporter. Dette vil blant annet kunne medvirke til at utviklingsland i større utstrekning enn i dag oppnår rimelig kompensasjon for uttak av naturressurser, og vil – i noen grad – kunne supplere andre og mer målrettede tiltak for å sikre at riktig inntekt blir oppgitt til beskatning i ulike land. Slike tiltak er

under vurdering bl.a. i OECD, i organer som fastsetter internasjonale regnskapsstandarder og i enkeltland. USA har vedtatt lovgivning for utvinningsindustrien (olje, gass, mineraler) som trolig vil tre i kraft i 2012.

EU-kommisjonen vurderer for tiden om det er hensiktsmessig å pålegge børsnoterte foretak å innta i årsrapporten nøkkelinformasjon om foretakets aktiviteter i tredjeland. Norske myndigheter har overfor EU-kommisjonen stilt seg positive til innføring av felles EU-regler på dette feltet. Et eventuelt EU-regelverk vil kunne være EØS-relevant og dermed av sentral betydning for utformingen av et eventuelt fremtidig norsk regelverk. Regjeringen mener det er fornuftig å se an utviklingen i EU, men vil vurdere om det kan være grunnlag for innføre slike regler i Norge, enten som ledd i prosessen med eventuelle nye EU-regler på området, eller på selvstendig grunnlag.

### 8.3 Innspill fra Revisorforeningen

Revisorforeningen har i den offentlige debatten gitt uttrykk for bekymring for økt regnskapsmanipulasjon som følge av finanskrisen og konjunkturedgangen, og har spilt ut seks konkrete forslag til endringer for å stå bedre rustet mot regnskapsjuks. Foreningen mener at selskapenes styrever må pålegges å foreta en årlig gjennomgang av selskapenes interne kontroll og risikostyringssystemer, at det må lovfestes en plikt for styret til å foreta en årlig gjennomgang av skatte- og avgiftsmessige forhold, at styret må ha en plikt til å avholde et møte med revisor i forbindelse med regnskaps-

avleggelsen, og at det bør lovfestes at revisor skal bekrefte innsendelser til Regnskapsregisteret via Altinn. Videre mener foreningen at revisor skal attestere på næringsoppgaven og kontrolloppstillingen over lønn. Hvis revisor ikke kan attestere disse mener Revisorforeningen at selskapets ledelse må få en plikt til å sende inn revisors begrunnelse til skattemyndighetene sammen med selvangivelsen. Til slutt mener foreningen at revisor, ved revisorskifte, eksplisitt må pålegges å gi de opplysninger ny revisor finner nødvendig for å foreta en tilstrekkelig oppdragsvurdering.

Regjeringen ser på forslagene fra Revisorforeningen som viktige innspill i kampen mot regnskapsovertredelser. Forslaget om at styret skal avholde et årlig møte med revisor er allerede fulgt opp av Regjeringen, jf. punkt 8.1 ovenfor. Regjeringen vil vurdere de øvrige forslagene.

#### **TILTAK 46:**

Regjeringen vurderer om det kan være grunnlag for innføring av Land-for-land-prinsipper, enten som ledd i prosessen med eventuelle nye EU-regler på området, eller på selvstendig grunnlag.

Ansvarlig: Finansdepartementet

#### **TILTAK 47:**

Regjeringen vil vurdere Revisorforeningens forslag til tiltak.

Ansvarlig: Finansdepartementet

# 9

## Misbruk av trygde- og velferdsordninger

Arbeids- og velferdsetaten utbetaler ca. 325 milliarder kroner per år, dvs. ca. 1/3 av statsbudsjettets utgiftsside. Bedragerier mot Arbeids- og velferdsetaten medfører betydelige tap for det offentlige hvert år. De siste tre årene er 3 708 personer anmeldt for trygdebedragerier av til sammen 448 millioner kroner. Mørketallene er ikke kartlagt, men en undersøkelse i Sverige viser at trygdebedrageriene der kan utgjøre så mye som 10 milliarder svenske kroner årlig. Ettersom de norske og svenske trygdeordningene har store likhetstrekk, er det sannsynlig at mørketallene også i Norge utgjør flere milliarder kroner.

Det ble bevilget 1 million kroner i omgrupperingsproposisjonen for 2010 til kampen mot trygdemisbruk. Som følge av dette fikk etaten anmeldt flere saker/personer til politiet. For 2011 skal etaten bruke 5 millioner kroner mer av driftsrammen til kampen mot trygdemisbruk. Departementet vil følge opp effektene av dette.

Metodene for å begå trygdebedragerier blir stadig mer kreative. Myndighetene ser en tendens til at leger, pasienter og arbeidsgivere samarbeider om å oppnå urettmessige utbetalinger. Erfaringer viser også at trygdebedragerier ofte skjer i kombinasjon med svart arbeid og andre skatte- og avgiftsunndragelser.

De siste ti årene har utbetalingen av ytelser til utlandet økt fra 1,1 milliard kroner til fire milliarder kroner. Dermed øker også behovet for kontroll og oppfølging av denne gruppen stønadsmottakere. Den økende arbeidsinnvandringen de siste årene kan også påvirke behovet for kontroll av at utbetalinger av offentlige stønader skjer i samsvar med gjeldende lover og regler. Det er kontrollutfordringer knyttet til verifikasjon av identitet, livshistorie og familieforhold.

Stortinget vedtok i januar 2009 en rekke lovendringer som vil gjøre det enklere å avsløre og forhindre trygdemisbruk. Lovendringene åpner blant annet for utveksling av informasjon med offentlige myndigheter og forsikringsselskaper, og gir også adgang til kontrollbesøk på arbeidsplassen mv. i utsatte bransjer.

Som nevnt i kapittel 5 er forholdet mellom straff og administrative sanksjoner behandlet i Sanksjonsutvalgets utredning NOU 2003:15 Fra bot til bedring. På trygdeområdet kan Arbeids- og velferdsetaten i en viss utstrekning ilegges administrative sanksjoner, blant annet kan personer som gir uriktige eller mangelfulle opplysninger miste retten til dagpenger under arbeidsløshet i inntil 26 uker.

### TILTAK 48:

Regjeringen vil legge til rette for at mindre alvorlige overtreddelser kan avgjøres med administrative sanksjoner utenfor strafferettsapparatet, jf. kapittel 4 om oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets utredning.

Ansvar: Arbeidsdepartementet

Ytelser etter sosialtjenesteloven er et kommunalt ansvar. Sosialtjenesteloven gir hjemmel for å kreve tilbakebetaling av urettmessig sosialhjelp dersom det foreligger forsett eller grov uaktsomhet hos mottakeren. Det finnes i dag ingen samlet kunnskap om i hvilken grad sosialtjenesteordningen misbrukes og om tilbakebetalingsreglene er gode nok.

### TILTAK 49:

Det er behov for å øke kunnskapen om trygdebedragerier i Norge. Arbeidsdepartementet har tatt initiativ til et oppdrag om forskning av mørketall på sykepengeordningen. Rapporten skal være ferdig 1. mars 2011 og vil kunne danne grunnlag for flere tiltak mot trygdemisbruk. Det vil også bli vurdert en utvidelse av arbeidet der en vurderer mørketall på andre velferdsordninger som Arbeids- og velferdsetaten forvalter.

Ansvar: Arbeidsdepartementet



**TILTAK 50:**

Det skal vurderes om det er behov for et nærmere samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og politiet og påtalemyndigheten. Det bør trekkes på erfaringer fra Sverige hvor myndighetene samarbeider på flere nivåer. Hospitantordningen i Oslo, hvor en ansatt i Arbeids- og velferdsetaten tjenestegjør hos politiet, vil være en naturlig del av en slik vurdering.

Ansvar: Arbeidsdepartementet

**TILTAK 51:**

Samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og skatteetaten skal styrkes for å forebygge og avdekke lovbrudd. Etatene skal blant annet vurdere mulighetene for bedre og raskere utveksling av informasjon.

Ansvar: Arbeidsdepartementet og Finansdepartementet

**TILTAK 52:**

Arbeids- og velferdsetaten skal kartlegge mulighetene for å innhente opplysninger om inntekter for stønadsmottakere bosatt i andre land. Arbeids- og velferdsetaten skal ta initiativ til tverretattlig samarbeid for å identifisere felles risiko- og satsingsområder.

Ansvar: Arbeidsdepartementet

**TILTAK 53:**

Regjeringen opprettet høsten 2010 et nasjonalt identifiserings- og dokumentasjonssenter (NID) for å styrke arbeidet med å avklare utlendingers identitet, og sikre et bedre grunnlag for målrettet innsats mot kriminalitet.

Ansvar: Justis- og politidepartementet

**TILTAK 54:**

Arbeids- og velferdsetaten skal etablere rutiner og kontrollplaner for bruk av de nye reglene. Det vil bli satt i gang prosjekter for å avsløre urettmessige utbetalinger av uførepensjon, stønader til enslige forsørgere, sykepenger og fødselspenger. I tillegg videreføres tre prosjekter rettet mot drosjenæringen, leger og romfolket.

Ansvar: Arbeidsdepartementet

**TILTAK 55:**

Regjeringen vil legge til rette for at mindre alvorlige overtredelser kan avgjøres med administrative sanksjoner utenfor strafferettsapparatet, jf. kapittel 4 om oppfølgingen av Sanksjonsutvalgets utredning.

Ansvar: Arbeidsdepartementet

**TILTAK 56:**

Regjeringen vil ta initiativ til å kartlegge omfanget av tilbakebetalingskrav, politianmeldelser og pådømmelser som følge av urettmessig utbetalinger. Regelverket om tilbakebetaling vil bli vurdert på bakgrunn av denne kartleggingen.

Ansvar: Arbeidsdepartementet

# 10

## Konkurskriminalitet

### 10.1 Bakgrunn

Konkurskriminalitet spenner fra mindre uregelmessigheter som begås i slutten av virksomhetens levetid når alt synes håpløst, til den planlagte kriminaliteten som avsluttes med en ønsket konkurs. Det er viktig at aktørene som behandler konkurssaker bruker ressursene på de «riktige» sakene, slik at de kriminelle aktørene kan forfølges og midler tilbakeføres til kreditorene.

Konkursrådet er oppnevnt og finansiert av Justisdepartementet og arbeider for en effektiv, praktisk og resultatorientert konkursbehandling, herunder å fremme samarbeid mellom aktørene under bobehandlingen for blant annet å avdekke straffbare forhold. Det arrangeres årlig kurs, seminarer og regionsbesøk hvor nettopp samhandling mellom aktørene og oppfølging av straffbare forhold i konkurs tas opp.

Konkursrådet tok i 2007 initiativet til et prøveprosjekt i Bergen der det ble etablert kontaktpunkter mellom politi, bostyrere og kontrollmyndighet i 51 konkurs-, oppløsnings- og tvangsavviklingsboer. Prosjektet viste at informasjonsdeling mellom aktørene bidro til mer effektiv bobehandling. Konkursrådet kom derfor i 2010 med en anbefaling om kommunikasjon i bobehandlingen, og vil gjennom ulike prosjekter arbeide videre for å bedre informasjonsdelingen mellom aktørene.

Oslo byfogdembete benytter i dag omlag 60 advokater som bostyrere i Oslo. Det har vist seg vanskelig å legge til rette for nært samarbeid og koordinering av ressurser mellom domstol, bostyrer og påtalemyndighet. Etter initiativ fra Oslo politidistrikt ble det den 18. oktober 2010 etablert et ett års prøveprosjekt med en egen bokoordinator ved Oslo Politidistrikt. Prosjektet har blitt til i samarbeid med Konkursrådet og er finansiert av Justisdepartementet. Bokoordina-

ren skal avhjelpe den manglende kommunikasjonen mellom de involverte aktørene og sørge for bedre koordinering av de ressursene som er tilgjengelige. God kommunikasjon og koordinering av ressurser er en forutsetning for at flere saker skal bli etterforsket og irettført enn det som er tilfelle i dag.

Bokoordinatoren skal gå gjennom alle boinnberetninger som sendes til politiet. Etter nærmere angitte kriterier, og i samråd med politiet, vil koordinatoren sortere ut hvilke saker som bør følges opp av politiet og hvilke som umiddelbart kan legges til side. Deretter skal bokoordinatoren bidra til å gi rask tilbakemelding til bostyrerne om deres innberetninger vil bli fulgt opp videre av politiet eller ikke. Når bostyrerne får slik tilbakemelding på et tidlig stadium i bobehandlingen, vil de ha saken friskere i minne, og slik lettere kunne bistå politiet under etterforskningen. Målet med bokoordinatoren er at ressursene skal utnyttes bedre, og at prosesser og kommunikasjon skal gå raskere. Prosjektet skal evalueres hver tredje måned.

Det er også iverksatt et prøveprosjekt for innberetning av straffbare forhold som vedrører manglende selvangivelse m/vedlegg, merverdiavgiftsoppgaver og manglende innbetaling av forskuddstrekk i Oslo. I en prøveperiode skal bostyrer sende disse sakene til skattemyndigheten for videre saksbehandling og eventuell anmeldelse. Brevet til skattemyndigheten skal gå i kopi til politiet slik at de også blir orientert om at det er sendt melding til skattemyndigheten.

Justisdepartementet har for øvrig en særskilt garantiordning<sup>12</sup> hvor det garanteres for fortsatt bobehandling i konkursboer der det foreligger mistanke om økonomisk kriminalitet.

<sup>12</sup> Justisdepartementets rundskriv G-10/2005

**TILTAK 57:**

I 2010-2011 gjennomføres et forsøksprosjekt på ett år med bokoordinator ved Oslo Politidistrikt.

Ansvar: Justis- og politidepartementet

**TILTAK 58:**

Konkursrådet skal arbeide videre med å utvikle samarbeidsprosjekter for bedre bobehandling.

Ansvar: Justis- og politidepartementet



# 11

## Fiskerirelatert kriminalitet

### 11.1 Bakgrunn

Fiskerinæringen og en bærekraftig forvaltning av levende marine ressurser har stor økonomisk, økologisk, politisk og sosial betydning. Norsk fiskerinæring beskatter hovedsakelig bestander som Norge forvalter sammen med andre nasjoner. Enkelte norske aktører er involvert i høsting også på bestander som Norge ikke forvalter, da ofte med fartøy under annen flaggstat, eller gjennom eierinteresser i utenlandske selskap som driver slik virksomhet.

Av hensyn til økosystemet, fiskeriforvaltningens troverdighet og en rettfærdig konkurranse må det arbeides nasjonalt og internasjonalt for å bekjempe alle former for økonomisk og økologisk kriminalitet ved ulovlig fiskeaktiviteter i norske og andre fiskebestander.

Økonomisk kriminalitet i form av svarte landinger, svart omsetning, feilføring av fangstdagbok og landings- eller sluttседler, utkast, ulovlig bifangst samt feil på opprinnelsesbevis i forbindelse med eksport, er vel kjent. Videre gjør kombinasjonen av bekvemmelighetsflagg og bruk av finansielle tjenester som lukkede finansjurisdiksjoner tilbyr, for eksempel firmaregistrering, at skipets eiere blir nesten immune mot norske kontrolltiltak og straffeforfølgning. De finansielle tjenestene som disse jurisdiksjonene tilbyr, fungerer ofte i et samspill med flaggstatstilhørigheten, og svært ofte er den lukkede finansjurisdiksjonen og flaggstaten den samme. Dette er en problematikk som det må ses nærmere på.

Ulovlig uttak av sentrale bestander som torsk og hyse i Barentshavet er blitt redusert betraktelig fra 2005 til 2010. Årsaken til dette kan blant annet være innføringen av de såkalte havnestatiltakene og svartelisting av fartøy som driver med fiskerikriminalitet i konvensjonsområdet til den Nordøstatlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC). Operasjonsmønsteret til disse aktørene har blitt rammet både praktisk og økonomisk gjennom disse tiltakene. I 2009 nådde Regjeringen en viktig målsetting da Norge fikk gjennomslag for en global avtale for havnestatiltak mot fartøy som driver med ulovlig fiske eller -fiskerirelatert virksomhet gjennom Verdens matvareorganisasjon (FAO). Det må nå arbeides for ratifisering og gjennomføring av avtalen.

FAOs fiskerikomité COFI har vedtatt å utarbeide kriterier for hva en ansvarlig flaggstat er. Det tas sikte på å kunne identifisere konkret hvilke flaggstater som oppfyller sine forpliktelser etter folkeretten, og hvilke som ikke gjør det. Det vil bli avholdt en eller flere runder med tekniske konsultasjoner. Arbeidet vil kunne adressere utfordringer knyttet til bruk av bekvemmelighetsflaggede fartøy som ledd i ulovlig fiske eller annen fiskerirelatert kriminalitet.

Selv om overfisket er blitt redusert i vårt område og omfanget nå er mer håndterbart for norske myndigheter, står vi fremdeles overfor betydelige mengder fisk som hvert år blir fisket ulovlig. I tillegg har enkelte nordmenn forbindelser til grenseoverskridende organiserte nettverk som driver med fiskerirelatert kriminalitet. Fiskeri- og kystdepartementet har en målsetning om å bruke hjemlene som er gitt i havresursloven til å forhindre at nordmenn undergrave tiltak mot slik aktivitet, både innenfor og utenfor norsk geografiske jurisdiksjonsområde. I tillegg vil departementet arbeide for et bedre regelverk knyttet til å nekte lisens til fartøy som i realiteten er eid eller kontrollert av personer som har vært involvert i slikt fiske.

Fiskeridirektoratet har etablert et samarbeid med Kystvakten og har også god kontakt med en rekke andre etater. For å følge dette området videre opp og å styrke samarbeidet og informasjonsutvekslingen mellom kontrolletatene og politiet, ble prosjektet «Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA) – etablert i 2010. FFA skal sikre et tettere samarbeid mellom ulike etater og bidra med oppdaterte, tverrsektorielle analyser. I tillegg til å produsere analyser knyttet til ulovlig uttak av fisk fra havet, har prosjektet også fokus på ulovlig kapitalflyt som stammer fra omsetning av svart fisk og selskapsstrukturer som skjuler de reelle eiere av fartøy og selskap involvert i slik aktivitet. Prosjektet er sammensatt av fagpersoner fra Politidirektoratet, ØKOKRIM, Fiskeridirektoratet, Kystvakten, Kystverket, Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet. Prosjektets styringsgruppe har medlemmer fra Justis- og politidepartementet, Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Fiskeridirektoratet, Utenriksdepartementet og Riksadvokaten.



Siktemålet er en effektiv avdekking av det totale omfanget av ulovlighetene i den enkelte sak. Det er også nødvendig med en ytterligere styrking av det operative samarbeidet mellom kontrolletater med ansvar for bekjempelse av økonomisk kriminalitet, samt med myndigheter med ansvar for fiskerirelatert kriminalitet i andre land.

**TILTAK 59:**

Regjeringen skal arbeide for å videreutvikle og styrke regelverket mot fiskerirelatert kriminalitet. Havresursloven er sentral i dette arbeidet.

Ansvarlig: Fiskeri- og kystdepartementet

**TILTAK 60:**

Arbeidet med nasjonale inspeksjonsutøvelser basert på risikovurderinger og effektive omsetningskontroller skal forsterkes.

Ansvarlig: Fiskeri- og kystdepartementet

**TILTAK 61:**

Regjeringen skal styrke arbeidet mot misbruk av bekvemmelighetsflagg som ledd i ulovlig fiske eller annen fiskerirelatert kriminalitet.

Ansvar: Fiskeri- og kystdepartementet

**TILBAK 62:**

Regjeringen skal arbeide for ratifisering og gjennomføring av FAOs globale avtale om havnestatskontroll i fiskeriene.

Ansvarlig: Fiskeri- og kystdepartementet

**TILTAK 63:**

Fiskeriforvaltningens analysenettverk skal bidra til å sikre et tettere samarbeid mellom berørte etater og bidra til tverrsektorielle analyser som kan føre til en mer effektiv avdekking av det totale omfanget av ulovligheter i den enkelte sak.

Ansvarlig: FFA er et selvstendig prosjekt, som er organisert med en styringsgruppe bestående av FKD, JD, FIN, FD, UD, Riksadvokaten og Fiskeridirektoratet.

**TILTAK 64:**

Utvikle videre samarbeid med rettshandhevende myndigheter i Russland for bekjempelse av ulovlig fiske og annen fiskerirelatert kriminalitet. Konkret tas det sikte på i inneværende år å gjennomføre en dialog med den russiske riksadvokat med sikte på konkrete tiltak.

Ansvarlig: JD i samarbeid med Riksadvokaten.

# 12

## Konkurranseskriminalitet

### 12.1 Innledning

Økonomisk effektivitet og virksom konkurranse er viktig for norsk næringslivs konkurranseevne. Konkurransereglene skal bidra til like rammebetingelser for næringsdrivende i den forstand at ikke enkeltaktører kan tiltvinge seg konkurransefordeler gjennom ulovlige metoder for å unngå vanlig konkurranse. Det kan for eksempel være at to eller flere aktører innenfor en bransje samarbeider om kontrakter og leveranser gjennom skjulte avtaler om rabatter, priser og markedsdeling. Denne typen overtredelser er en del av det vi med et samlebegrep kaller kartellvirksomhet.

Slikt ulovlig samarbeid kan føre til store skader for leverandører, kunder og konkurrenter, og derigjennom fellesskapet. Internasjonale studier viser at prisene øker med 10-30 prosent ved ulovlig samarbeid. Statlige og kommunale myndigheter kjøper årlig inn varer og tjenester for over 300 milliarder kroner. Dersom aktørene samarbeider om offentlige anbud kan tapene bli formidable. Potensialet for gevinst for et kartell er høyt samtidig som det har vært liten risiko for å bli oppdaget. Det finnes eksempler på karteller som har vært aktive i mer enn 30 år uten å bli avslørt.

På grunn av det store og til dels grenseoverskridende omfanget og skadepotensialet av denne typen økonomisk kriminalitet får kampen mot kartellvirksomhet stadig større oppmerksomhet hos norske konkurransemyndigheter og i andre land.

### 12.2 Regler og kontroll

Konkurranseloven av 2004 forbyr bl.a. konkurransebegrensende pris- og anbudssamarbeid. Overtredelse av forbudene kan sanksjoneres med et administrativt overtredelsesgebyr for foretak og straff for foretak og enkeltpersoner. Gebyret er ment å være tilstrekkelig stort til å avskrekke potensielle deltakere i karteller.

Det ble i statsråd 17. desember 2010 satt ned et lovutvalg som skal se på behovet for å revidere konkurranseloven. Utvalget har et vidt mandat, og skal bl.a. se på om lovens bestemmelser om Konkurransetilsynets prosessuelle kompetanse er tilstrekkelig og hensiktsmessig for å sikre en effektiv håndheving av atferdsbestemmelsene i § 10 og § 11 i loven. Utvalget skal også se på alle sider ved lovens sanksjonssystem og lempingsordningen, herunder om det tosporede sanksjonssystemet er hensiktsmessig. En viktig side av utvalgets arbeid vil være å vurdere behovet for ytterligere harmonisering med EØS-avtalens konkurranseregler for å sikre et mer homogent regelverk for foretak i EØS-området, samt behovet for et tettere samarbeid mellom konkurransemyndighetene i EØS, for å sikre en mer effektiv håndheving av konkurransereglene. Utvalget skal avgi sin innstilling innen 1. februar 2012.

### 12.3 Tiltak

**TILTAK 65:**

Konkurranselovutvalget skal foreta en gjennomgang av konkurranseloven og fremme forslag til endringer. Utvalget skal avgi sin innstilling innen 1. februar 2012. Utvalgets innstilling skal følges opp, eventuelt med en lovproposisjon.

Ansvarlig: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

**TILTAK 66:**

Et forslag fra Konkurransetilsynet om endring av regler om utmåling av overtredelsesgebyr skal vurderes. Det gjelder skjerpning av bøtenivået i overensstemmelse med EU-retningslinjer for fastsettelse av bøter i kartellsaker.

Ansvarlig: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.



Utgitt av:  
Finansdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: G-0422  
Design: 07 Oslo  
Trykk: Departementenes servicesenter - opplag 330

