

INRIKESMINISTERIET
Överdirektör
Kauko Aaltomaa

Principbeslut
28.4.2016

Bilaga 2

STATSRÅDETS PRINCIPBESLUT
EN STRATEGI FÖR BEKÄMPNING AV GRÅ EKONOMI OCH EKONOMISK BROTTSLIGHET 2016-2020

Statsrådets principbeslut 28.4.2016

En strategi för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2016–2020

Bakgrund

Finanspolitiska ministerutskottet beslutade den 18 november 2015 att inleda beredningen av en ny strategi för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Ministerutskottet gav ledningsgruppen för bekämpning av ekonomisk brottslighet i uppdrag att bereda en strategi för bekämpning av grå ekonomi. I samband med beredningen görs en bedömning av om strategin bör omfatta en period som är längre än regeringsperioden.

Strategin för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är en kronologisk fortsättning på programmen för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, varav det senaste avslutades vid utgången av 2015. I enlighet med kraven från riksdagens revisionsutskott har man i strategin beaktat internationaliseringen, helhetsbetoningen, konsekvensen i bekämpningsarbetet och arbetets troliga framskridande på lång sikt. Avsikten har varit att särskilt fokusera på internationella penning- och varuflöden samt på frågor som gäller rörlig arbetskraft.

Målet med strategin är att minska både den nationella och den internationella grå ekonomin och ekonomiska brottsligheten i Finland. Strategin syftar till att förebygga och minska den grå ekonomi och ekonomiska brottslighet som förekommer i företagsverksamhet och som medför skador för samhället. Genom strategin vill man främja projekt som syftar till att förbättra företagens möjligheter till sund konkurrens och göra det lättare för företagen att fullgöra sina offentliga skyldigheter. Strävan är att förhindra grå ekonomi och ekonomisk brottslighet framför allt genom förebyggande åtgärder.

För att grå ekonomi och ekonomisk brottslighet ska kunna bekämpas med framgång krävs det att myndigheterna samarbetar och har en gemensam lägesbild. Den privata sektorn spelar en viktig roll när det gäller att förebygga grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. En effektiv bekämpning av grå ekonomi och ekonomiska brott kräver ett fungerande samarbete mellan myndigheterna och den privata sektorn.

Det har konstaterats att det finns en koppling mellan korruption samt grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Bekämpningen och förebyggandet av korruption intensifieras genom att en strategi mot korruption utarbetas och fastställs under 2016. Denna strategi kompletterar strategin för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Genom strategin vill man förtydliga och förstärka strukturen för arbetet mot korruption, öka kännedomen om och ändra attityderna till korruption, öka insynen i olika branscher och situationer, underlätta avslöjandet av korruption samt främja forskningen kring korruption och insamlingen av annan information i anslutning till korruption.

Läget för den grå ekonomin och den ekonomiska brottsligheten samt deras effekter

Den grå ekonomin och den ekonomiska brottsligheten är på många sätt skadliga för samhället. De bildar en omfattande helhet som framför allt innebär att olika lagstadgade skyldigheter försummas. På grund av den

grå ekonomin och den ekonomiska brottsligheten går skatteinkomster och andra lagstadgade avgifter, till exempel arbetspensionsförsäkringsavgifter, förlorade. De snedvrider också konkurrensen mellan företag och leder till att arbetstagare behandlas i strid med lagen. Dessutom kan de medföra en allmän försvagning av skattebetalningsmoralen och rättssystemets trovärdighet.

Den grå ekonomin är till stor del dold brottslighet. Detta innebär att myndigheterna endast får kännedom om en del av den grå ekonomin och den ekonomiska brottsligheten. Myndigheternas statistik över antalet fall i anslutning till grå ekonomi och ekonomisk brottslighet ger framför allt en bild av myndigheternas funktionella effektivitet, men också en hänvisning om hur läget utvecklas i fråga om den grå ekonomin och den ekonomiska brottsligheten. Hittills har man dock inte lyckats få en övergripande helhetsbild av omfattningen på och fenomenen inom den grå ekonomin.

Handläggningstiden för mål om ekonomisk brottslighet är lång. Målens omfattning och komplexitet förlänger handläggningstiden, både vid förundersökningen, åtalsprövningen och i domstolarna. Enligt en undersökning om längden på rättegången vid ekonomiska brott som högsta domstolen publicerade 2007 var den genomsnittliga längden för mål om ekonomisk brottslighet nästan fem år. Enligt polisens statistik har den totala handläggningstiden för ekonomiska brott som utretts och avslutats varit i genomsnitt 470 dygn och enligt Tullens statistik i genomsnitt 303 dygn. Enligt statistiken över åtalsprövning varade åtalsprövningen av mål om ekonomisk brottslighet i genomsnitt 160 dygn år 2015. Enligt domstolsstatistiken har tingsrättens handläggningstid för mål om ekonomisk brottslighet varit cirka 250 dygn under de senaste åren.

Traditionell grå ekonomi förekommer i synnerhet i arbetsintensiva branscher, för vilka användningen av svart arbetskraft är gemensam. Inom kontantbranscherna innebär grå ekonomi vanligen att inkomster inte bokförs, dvs. försäljning förbi kassan. Vid bekämpningen av grå ekonomi är även fall där utländska företag och utländsk arbetskraft används aktuella. Grå ekonomi förekommer dessutom både på Europeiska unionens inre marknad och vid annan internationell handel. Den grå ekonomin bedöms vara betydande i investeringsverksamhet med en falsk internationell karaktär.

Grå ekonomi och ekonomisk brottslighet bekämpas med hjälp av åtgärder som vidtas av flera olika myndigheter och genom samarbete med myndigheter i andra länder och med näringslivet. Exempel på bekämpningen av grå ekonomi är polisens och Tullens bekämpning av ekonomiska brott och spårande av den vinning som fåtts, Skatteförvaltningens och Tullens skattekontroll, rättsprocessen och utsokningsväsendet, konkursombudsmannens verksamhet, regionalförvaltningsmyndighetens tillsyn över arbetarskyddet och beställansvaret, tillståndsmyndighetens tillståndskontroll, tillsynen över alkohollagstiftningen, kontrollen av arbetspensionsförsäkringsavgifter, andra socialförsäkringsavgifter och offentliga stöd samt många andra åtgärder.

Förebyggande åtgärder och myndighetssamarbete betonas vid bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet

Åtgärder för att bekämpa den grå ekonomin och den ekonomiska brottsligheten omfattar förebyggande arbete, myndighetsövervakning och ändringar av lagstiftningen. Med hjälp av strategin vill man i högre grad än tidigare lägga tyngdpunkten inom bekämpningsarbetet på förebyggande verksamhet. Detta görs genom att nya verksamhetsmodeller med förebyggande verkan utformas. Som exempel kan nämnas att

bekämpningsinsatserna i betydande utsträckning kommer att sättas in i realtid. Detta innebär bland annat att arbetarskyddsförvaltningen, Skatteförvaltningen och polisen utvecklar sitt samarbete, att olika myndigheter regelbundet gör gemensamma kontrollbesök inom byggbranschen och deltar i samarbete kring olika byggprojekt samt att myndigheterna och företagssektorn inrättat en gemensam nationell samarbetsgrupp för företags säkerhet.

Den grå ekonomin bekämpas bland annat med hjälp av olika riktade övervakningsprojekt. Till exempel har Skatteförvaltningens intensifierade skatterevisioner inom restaurangbranschen visat att många av de restauranger som valts som revisionsobjekt döljer inkomster. Syftet med projektet är att ingripa mot osund konkurrens och underlätta situationen för dem som bedriver hederlig restaurangverksamhet. Myndigheterna bekämpar nationell och internationell skattebrottslighet genom samarbete och informationsutbyte mellan olika länder.

Den grå ekonomin och den ekonomiska brottsligheten förändras

Den grå ekonomin och den ekonomiska brottsligheten byter ständigt skepnad. En viktig del av bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är bekämpningen av de skadliga fenomen som internationaliseringen för med sig. Finländarnas kopplingar till utländska företag har ökat kraftigt. Övervakningen av utländska företag och arbetstagare är förknippad med svårigheter bland annat när det gäller att få information. Detta ökar risken för att grå ekonomi ska uppkomma. Det är särskilt de utländska företagens underleverantörskedjor och bristen på transparens i dem som upplevs som problematiska med tanke på övervakningen. Också den internationella e-handeln med varor och tjänster, användningen av virtuella valutor och utnyttjandet av skatteparadis och olika mellanhänder utgör utmaningar i övervakningen. Den lätthet med vilken penningmedel kan överföras utomlands och utom räckhåll för myndigheterna skapar problem för utredningsväsendet och gör det svårt att återfå den vinning som skaffats genom brottet.

Olika typer av brottslighet kan också vara kopplade till varandra. Enligt myndigheternas utredningar har så många som 50 procent av medlemmarna i de grupper med organiserad brottslighet som identifierats eller personer i deras närmaste krets en ansvarsställning i ett företag med verksamhet i Finland, eller har tidigare haft en sådan ställning. Affärsverksamheten bedrivs även inom andra branscher än sådana där det av tradition har förekommit organiserad brottslighet. Dessutom har det visat sig att cyberbrottslighet och finansiering av terrorism har kopplingar till ekonomisk brottslighet.

I myndigheternas arbete spelar en effektiv tillgång till information och samarbete en viktig roll i bekämpningen av allvarliga brott. En av de viktigaste förutsättningarna för att myndigheternas bekämpningsåtgärder ska vara effektiva är att myndigheterna kan identifiera aktörer inom den grå ekonomin bland sina kunder när de utför sina grundläggande uppgifter. Identifieringen och övervakningen av aktörer inom den grå ekonomin underlättas och effektiviseras framför allt av god tillgång till uppgifter om företagsverksamhet samt av att elektroniska tjänster används i informationsutbytet mellan myndigheter.

Vid bekämpningen av grå ekonomi och ekonomiska brott bör myndigheterna i fortsättningen ha en gemensam lägesbild av fenomenen inom den grå ekonomin och av den grå ekonomins utveckling både i

Finland och på ett internationellt plan. Denna lägesbild bör grunda sig på vetenskapligt underbyggd information.

Strategiska mål

De strategiska målen för bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är

- 1) främjande av sund konkurrens mellan företag,**
- 2) förebyggande av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet,**
- 3) ökad genomslagskraft i myndighetsverksamhet som syftar till att bekämpa grå ekonomi och ekonomiska brott, framför allt genom att samarbetet utvecklas,**
- 4) effektivisering av brottsbekämpningskedjan när det gäller brott i anslutning till grå ekonomi.**

Den grå ekonomin snedvrider i hög grad konkurrensen. Genom att minska den grå ekonomin ökar Finlands konkurrenskraft och intresset för Finland som investeringsobjekt och pålitlig investerare. Strävan är att främja sund konkurrens mellan företag på marknaden, så att inte företag som agerar i strid med lagen ska få en ogrundad konkurrensfördel. Målet är jämlika verksamhetsförutsättningar för alla företag och företagsverksamhet utan korruption.

För att grå ekonomi och ekonomisk brottslighet ska kunna bekämpas behövs information om hur företagen fullgör sina skyldigheter. Om uppgifterna om fullgörandet av de lagstadgade skyldigheterna är tillgängliga och lätta att få tag på ökar den sunda konkurrensen, och ohederlig verksamhet försvåras genom att företagen kan välja samarbetspartner som fullgör sina skyldigheter.

Genom att förebygga grå ekonomi och ekonomisk brottslighet uppnås många fördelar. Med hjälp av förebyggande åtgärder har man redan lyckas påverka attityderna och beslutsfattandet hos potentiella aktörer inom den grå ekonomin. Det är ekonomiskt mer lönsamt att förebygga brott än att ingripa i efterhand. Resurserna för att bekämpa grå ekonomi och ekonomiska brott är begränsade, och brottsutredningarna och domstolsbehandlingarna är ofta svåra och tidskrävande. Syftet med förebyggande åtgärder är att skapa förhållanden där det är mer lockande att agera på ett korrekt än på ett felaktigt sätt. Detta åstadkoms bland annat genom att man underlättar och främjar verksamheten i företag som agerar korrekt och försvårar ett felaktigt agerande. Man strävar också efter att förebygga och bekämpa grå ekonomi genom att göra affärsverksamheten mer öppen och därigenom öka risken för att avslöjas och minimera nyttan av grå ekonomi. Målet är också att påverka medborgarnas attityder med hjälp av information via olika medier.

Många myndigheter deltar i bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet inom sina egna verksamhetsområden. Med hjälp av en enhetlig strategi, en gemensam lägesbild, ett koordinerat myndighetsarbete och ett enhetligare kunskapsunderlag försöker man öka genomslagskraften i myndigheternas verksamhet.

Hela brottsbekämpningskedjan i anslutning till grå ekonomi, såväl förundersökningen, åtalsprövningen, domstolsbehandlingen som verkställandet, görs mer effektiv med beaktande av de krav som rättsskyddet ställer. På detta sätt vill man få till stånd ett effektivt påföljdssystem där påföljderna för brott verkställs

snabbt och är rätt dimensionerade. Även en mer omfattande tillämpning av administrativa påföljder effektiviserar brottsbekämpningskedjan genom att antalet fall i rättsprocessen minskar och de överlappande processerna blir färre.

Strategins spetsprojekt

1) Tryggande av välfungerande marknader och sund konkurrens genom att företagens och medborgarnas möjligheter att agera korrekt förbättras, den administrativa bördan minskas och bekämpningen och förebyggandet av korruption intensifieras.

Välfungerande marknader och sund konkurrens tryggas genom att uppgifter som gäller fullgörandet av offentliga skyldigheter och samarbetspartnernas tillförlitlighet i mån av möjlighet görs mer offentliga och tillgängliga med hjälp av digitaliseringen. Vidare utreds om det bör bli enklare för privata aktörer att få tillgång till information om eventuella aktörer inom den grå ekonomin.

Företagens administrativa börda minskas bland annat genom att anmälningsförfarandena i samband med offentliga skyldigheter förenklas och genom att uppgifter som anmälts till en myndighet kan utnyttjas av andra myndigheter, med beaktande av de begränsningar som skyddet av personuppgifter ställer. Genomslagskraften i de förfaranden som riktas mot företagen bedöms. Målet kan uppnås till exempel genom att ett nationellt inkomstregister inrättas och användningen av tjänsten för fullgöranderapporter utvecklas.

Förebyggandet och bekämpningen av korruption intensifieras genom att större uppmärksamhet fästs vid lagligheten och öppenheten i offentliga upphandlingsförfaranden framför allt inom kommunsektorn samt genom att övervakningen av upphandlingar intensifieras. En viktig del av arbetet med att förebygga korruption är också att erbjuda personer som anmäler misstanke om korruption ett effektivare skydd. En utveckling av samarbetet mellan olika myndigheter betonas.

2) Förebyggande av fenomen inom grå ekonomi och ekonomisk brottslighet samt påverkan av attityder.

En lägesbildsfunktion som är gemensam för alla myndigheter och som ger en lägesbild av den grå ekonomin och den ekonomiska brottsligheten bereds. När lägesbilden utformas används information som fås av den privata sektorn bland annat med hjälp av den nationella samarbetsgruppen för företagssäkerhet. Syftet med lägesbilden är att tillhandahålla information som kan ligga till grund för beslutsfattandet. Med hjälp av lägesbilden försöker man bland annat få en uppfattning om fenomenen inom den grå ekonomin och utveckla myndigheternas verksamhet.

Ingripandet mot fenomenen inom den grå ekonomin främjas framför allt genom att myndighetssamarbetet utvecklas. Myndigheternas resurser riktas bland annat till övervakningsprojekt genom vilka man strävar efter att på förhand ingripa mot särskilt skadliga fenomen inom den grå ekonomin.

Internationellt samarbete främjas. Övervakningen i internationella situationer intensifieras både med hjälp av lagstiftning och tillsynsmyndigheternas egna metoder. Särskild uppmärksamhet fästs vid bekämpningen av illegala och skadliga fenomen som orsakas av skatteparadis.

Information om grå ekonomi och ekonomisk brottslighet sprids effektivt i samarbete med myndigheterna och arbetsmarknadsparterna. Vid informationsspridningen används flera olika medier för att nå ut till olika målgrupper.

3) Vidareutveckling av informationsutbytet mellan myndigheter.

Förutsättningarna för att bekämpa den grå ekonomin förbättras genom att hindren för informationsutbyte mellan myndigheter utreds och praxisen i anslutning till informationsutbytet utvecklas liksom myndigheternas möjligheter att använda information för att identifiera aktörer inom den grå ekonomin, även med hjälp av analyser. Vid behov vidtas lagstiftningsåtgärder. Det görs en bedömning av behovet av att förbättra rätten till information till exempel för dem som beviljar offentliga stöd, för arbetarskyddsförvaltningen och för dem som har hand om offentliga upphandlingar. Digitaliseringen utnyttjas för att förbättra tillgången till information.

4) Utveckling av genomslagskraften i brottsbekämpningskedjan när det gäller brott i anslutning till grå ekonomi samt av de administrativa påföljderna.

Myndigheterna utreder gemensamt möjligheterna att förkorta den totala längden på förundersökningen och åtalsprövningen. Strävan är att förkorta den totala längden på förundersökningen och åtalsprövningen vid mål som gäller grå ekonomi genom ett projekt som är gemensamt för de ansvariga myndigheterna. Målet för projektet är att identifiera de viktigaste faktorerna som påverkar längden och minska deras inverkan genom att effektivisera arbetsmetoderna och utveckla den praktiska tillämpningen av lagen. Med stöd av utredningen bedöms behovet av eventuella ändringar av lagstiftningen.

Möjligheterna att förkorta rättsprocessen som en del av reformprogrammet för rättsvården utreds.

Förutsättningarna för att utvidga användningsområdet för administrativa åtgärder som en del av reformprogrammet för rättsvården utreds tvärasektoriellt.

Spårandet, tryggandet och återställandet av vinningen av brott effektiviseras, även i internationella fall, genom att myndighetssamarbetet, informationsutbytet och arbetsmetoderna i hela rättsprocesskedjan från förundersökning till verkställande utvecklas. De problem som förekommer i samband med verkställandet i anslutning till vinningen av brott utreds. Möjligheterna att förhindra situationer där vinningen av brott de facto kommer gärningsmannen eller dennas närmaste krets till godo utreds.

Straffskalorna för ekonomiska brott bedöms efter att den undersökning om rättsuppfattningen som ingår i regeringsprogrammet har slutförts.

Kostnader för att genomföra strategin

För att den grå ekonomin och den ekonomiska brottsligheten ska kunna bekämpas måste myndigheterna ha tillräckliga resurser.

Resursbehovet utreds i samband med det åtgärdsprogram som utarbetas. Även kostnaderna för att genomföra olika projekt utreds. Genomförandet av strategin och de åtgärder som den omfattar kan kräva en omfördelning av tillgängliga resurser. Beslut om resurserna fattas som en del av regeringens ram- och budgetprocess för statsfinanserna.

Strategins giltighetstid

Strategin för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är tidsbegränsad och gäller fram till den 31 december 2020.

Strategins giltighetstid är längre än för tidigare bekämpningsprogram, och fortsätter efter att mandatperioden har löpt ut. På detta sätt garanteras kontinuiteten liksom genomförandet av de projekt som ingår i strategin och en tillräckligt omfattande bedömning av deras effekt.

Uppföljning och uppdatering av strategins genomförande

Genomförandet av strategin förutsätter att ledningsgruppen för bekämpning av ekonomisk brottslighet utarbetar ett separat åtgärdsprogram för bekämpning av grå ekonomi och ekonomiska brott. Av åtgärdsprogrammet ska framgå de konkreta åtgärderna och målen för dessa, de ansvariga aktörerna, tidsplanen och metoderna för att bedöma åtgärdernas effekter.

Ledningsgruppen för bekämpning av ekonomisk brottslighet följer upp hur strategin och åtgärdsprogrammet framskrider, bedömer behovet av ändringar och rapporterar årligen till det finanspolitiska ministerutskottet om hur projekten framskrider.

Strategin och åtgärdsprogrammet kan uppdateras under giltighetstiden i samband med att genomförandet granskas och i enlighet med regeringens beslut.

Ledningsgruppen för bekämpning av ekonomisk brottslighet lägger fram förslag om ändringar av strategin för det finanspolitiska ministerutskottet. Behovet av ändringar bedöms bland annat utifrån lägesbilden av den grå ekonomin och den ekonomiska brottsligheten.

Strategins indikatorer

Indikatorer som behövs för att följa upp genomförandet av strategin för grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är bland annat

- en bedömning av konsekvenserna av fenomenen inom den grå ekonomin,
- en bedömning av konsekvenserna av lagstiftningsändringar,
- en bedömning av myndigheternas funktionella effektivitet.

Bedömningarna görs till exempel med hjälp av den lägesbildsfunktion som upprättas med stöd av strategin, olika undersökningar såsom fenomenutredningar och enkäter som riktas till myndigheterna och näringslivet.