

## ***Del 3:***

# ***Nationalstaten, kriminaliteten och demokratin***

## 6 *Individen i nätverkssamhället*

Frågan om vad som händer med människan kan uppfattas som mycket bred. Det framstår emellertid som troligt att individens värderingar och beteenden påverkas och förändras som en följd av de förändringar som kan sammanfattas under begreppet nätverkssamhället. Det är några av dessa förändringar som vi ska försöka beskriva här. Vi är medvetna om att varken den tekniska utvecklingen eller den ekonomiska helt kan separeras från förändringar i mänskliga värderingar och att ett visst mått av ömsesidig påverkan mellan nätverkssamhället och mänskliga värderingar föreligger. Av praktiska skäl begränsar vi oss till den första frågan. Framställningen bygger på de iakttagelser och slutsatser som gjorts av Manuel Castells i den andra delen av dennes trilogi om nätverkssamhället. Vi ska också försöka oss på några egna slutsatser om hur individens värderingar kan sättas i samband med förekomsten av brottslighet och förutsättningarna för den verksamhet som RSV ansvarar för.

### 6.1 *Identitet*

Människor bygger identiteter för att avgöra vad som är av värde för dem och vad som inte är det. Identitet bör förstås som något mer grundläggande än till exempel en roll, som att vara rökare, far mm. För att människor ska må bra och kunna fungera krävs någon form av personlig identitet som är sammanhängande – dvs som skapar en mening i tillvaron. Identiteter kan visserligen skapas i människor av samhället, men det vanligaste och det som kommer att gälla i det samhälle vi går till mötes är att människan själv skapar sin identitet. Valet av identitet påverkar individens sätt att vara, att leva sitt liv i förhållande till andra och således även hennes förhållande till staten och myndigheter.

Det finns tre olika sätt på vilka identiteter kan skapas, eller om man så vill syften i vilka identiteter skapas. För det första kan vi tala om legitimerande identiteter. De understödjer de dominerande institutioner som finns i ett samhälle. I nätverkssamhället kommer globaliseringen och den globala världen att vara den dominerande trenden och legitimerande identitet byggs då upp kring detta. För det andra kan identitet byggas på motstånd mot de dominerande värderingarna. I nätverkssamhället kan vi förvänta oss att de flesta individer kommer att bygga identiteter kring motstånd mot den globala världen som de antingen finner motbjudande eller inte kan delta i. Sådana exempel kan vi redan se i Sydamerika och i USA, där det växt fram motståndsrörelser som riktar sig antingen mot den globala kapitalismen som i Sydamerika (Zapatister i Mexiko kan vara ett exempel) eller mot andra nya värderingar som hänger samman med det nya samhället och krisen för traditionella värderingar som i USA (kristna fundamentalistiska rörelser). Även framväxten av islamiska fundamentalistiska rörelser kan tolkas som ett sätt att göra motstånd mot världskapitalismen och hotet mot traditionella värderingar. Slutligen kan också identiteter byggas kring ett projekt som går ut på att omforma samhället i enlighet med de egna värderingarna. En del av kvinnorrörelsen kan ses som ett exempel härpå liksom miljörörelsen. Exakt vilket samhälle vi kommer att ha i framtiden beror i stor utsträckning på vilka och hur många av de talrika och sinsemellan olika motståndsidentiteterna som kommer att ta steget från att bara sluta sig samman kring något gemensamt till att vilja föra ut sin identitet till resten av samhället. Här finns en källa till konflikter och till olika typer av samhällsutveckling i framtiden, men som inte går att förutsäga nu.

Identiteter hämtar näring från religiösa, nationella eller andra kulturella värden. Identiteter som bygger på motstånd kommer att skapa olika former av sammanslutningar med både andlig gemenskap och geografisk som grund. Nätverkssamhällets framväxt kännetecknas mycket starkt av globaliseringseffektens upplösning av både tid och rum, vilket kommer att känneteckna den globala makten. Identiteten på denna nivå verkar bli strikt egoistisk men samtidigt tolerant (likgiltig?). Det framstår mot denna bakgrund som troligt att de identiteter på vilka motstånd mot den globala världen ska byggas, kommer att behöva vara dels av övergripande karaktär, dels så starka i sig att de kan stå emot tid och rum. Det handlar då om väl etablerade religiösa eller kulturella identiteter. Etnicitet verkar vara en grund som är alltför svag att bygga på, eftersom den är känslig för den blandning av människor som sker idag och också den splittring som sker av tidigare etniskt sammanhållna grupper genom globaliseringens effekter för ekonomin och arbetsmarknaden. Exempel härpå kan hämtas från USA där det nu har uppstått en svart medelklass som inte verkar ha mycket gemensamt med den svarta underklassen.<sup>187</sup>

## 6.2 *Kris för den patriarkala ordningen och familjen*

Alla de mest betydelsefulla samhällena i världen har hittills varit uppbyggda kring familjen som en grundläggande institution. Med familjen bör då förstås den patriarkala familjen med mannen som dominerande gestalt i förhållande till kvinnor och barn. Denna typ av familj är nu på väg att marginaliseras. Det är i och för sig inte så att den patriarkala familjens värderingar kommer att försvinna – inom vissa begränsade gränser kan den till och med få en ökad betydelse som motreaktion mot den stora förändringen – men den kommer inte längre att dominera. Vi befinner oss nu i en brytningstid och en tid av osäkerhet. Vad vi kan bevittna är inte bara den patriarkala familjens minskade betydelse, utan också splittrade familjer och diversifierade familjer överhuvudtaget. Det finns ett betydande mått av osäkerhet. En ny typ av familj som bygger på fullständig likställdhet mellan män och kvinnor skulle säkert kunna bota mycket av de problem som hänger samman med den patriarkala ordningens sammanbrott, men denna familj verkar nu vara alltför avlägsen för att kunna räknas med. För att förstå den utveckling som nu förestår är det därför av betydelse att beskriva vad osäkerheten i brytningen leder till.

I samband med framväxten av nätverkssamhället har kvinnors arbete fått allt större betydelse. Det har visat sig att kvinnor passat mycket bra för den nya typ av arbeten som skapas i detta samhälle. Krav på social kompetens och anpassning har kunnat mötas bättre av kvinnor än män. Kvinnornas arbete har dels gjort många familjer beroende av inte bara mannens inkomst, vilket direkt underminerar en grundläggande förutsättning för mannens dominans, nämligen förmågan att försörja familjen. Vidare leder egna inkomster till oberoende och till krav på lika rättigheter. Framväxten av kvinnorörelsen kan härledas ur kvinnors ökande grad av förvärvsarbete. Kvinnorörelsen - som är mångfacetterad - innebär i sig en utmaning mot den patriarkala familjen. I vissa fall leder den till att kvinnor väljer att bryta sig upp ur familjen. En del av den sk kvinnorörelsen utgörs av en homosexuell rörelse som propagerar för en homosexuell identitet i samverkan med manliga homosexuella. Detta utmanar en av grunderna för den traditionella familjen i form av fortplantningen. I kombination med ny teknik utgör de tankar den homosexuella rörelsen bär fram en verklig utmaning mot sådant som av många människor betraktas som naturligt och den utgör därför en stark utmaning mot familjen även om de flesta människor aldrig skulle bli homosexuella.

---

<sup>187</sup> Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 2: The Power of Identity*, 1998

Som tidigare nämnts finns det inget i utvecklingen som tyder på att familjen kommer att upphöra som institution – den kommer bara att diversifieras. Till bilden hör också att ytterst få barn i den industrialiserade världen kan leva med någon av sina föräldrar fullt ut, och detta på grund av föräldrarnas arbete. Det innebär att barnomsorg har blivit en central företeelse i barnens liv. I ett samhälle där det egentligen inte finns någon dominerande form av samlevnad, får sociala nätverk betydelse i ökad omfattning. Barn passas av professionella barnpassare men kanske även av mormor medan mamma och pappa arbetar. Frågan är då vad som händer med barnens sociala anpassning när formerna för att uppfostra barn förändras. För att kunna förstå det kan det vara bra att ta del av en teori om hur barnens sociala anpassning går till i den traditionella miljön.

Enligt Nancy Chodorow kan anpassningen genom den traditionella familjen beskrivas enligt följande. Kvinnor föder upp döttrar för att överföra moderskapet på dem. Det innebär att pojkars omhändertagande drag undertrycks. På det området för sexuella relationer är den första kärleken för både pojkar och flickor mamman. När pojkarna växer upp och blir män kan de inte vidmakthålla den primära relationen till mamman och ger därför upp den till förmån för letandet efter en relation till en människa som liknar modern, en kvinna, med vilken de kan bygga upp en ny primär relation som är accepterad. När flickor växer upp tvingas de aldrig på samma sätt att bryta relationen till modern. Istället formas deras identitet i en tvåkönad sexuell relation i förhållande till fadern, vilket inte tvingar dem att samtidigt ge upp modern. Fadern blir därför en tredje person i ett trepartsförhållande och han intar aldrig en primär relation i förhållande till flickan på det sätt som modern gör i förhållande till sonen. Fadern blir antingen underordnad modern, eller likställd med henne känslomässigt. Pojkens identitet formas med andra ord i ett tvåpartsförhållande och flickans i ett trepartsförhållande. Det sagda får betydelse för hur vuxna män och kvinnor senare orienterar sig förhållanden med det andra könet.

Män går därför in i en heterosexuell relation på ett helt annat sätt än kvinnor. Kvinnor orienterar sig till män som erotiska objekt. Känslomässigt är män inte av avgörande betydelse för kvinnor, där istället andra kvinnor i nätverk eller modern kan ha stor betydelse. Män å andra sidan letar efter primär relation till en kvinna. Män tenderar därför att ”bli kära” på ett romantiskt sätt, under det att kvinnor ”blir kära” på ett mer komplext, beräknande sätt. På grund av mäns ibland något komplicerade förhållande till kärlek, stimuleras kvinnor ytterligare att söka känslomässigt stöd hos modern eller andra kvinnor, något som de ju redan är inställda på. Det beskrivna får dels betydelse för arten av nätverk, dels synen på barn. Till skillnad från kvinnliga nätverk, bygger manliga sådana nästan uteslutande på att männen har en känslomässig relation till en kvinna. I de manliga nätverken byggs därför inte relationer för känslomässigt stöd upp i samma utsträckning som i kvinnliga.

När det gäller synen på barn tenderar kvinnor att se barnet som komplementet i ett trepartsförhållande, medan män tenderar att se barnet som ett hinder för det efterlängtdade tvåpartsförhållandet.

Kvinnor relaterar således till barn som föremål för moderskap och kärlek, till nätverk av andra kvinnor för känslomässigt stöd och till män för erotik och som försörjare. Mannens ställning som försörjare är som sagts nu underminerad och kvinnor kan i högre utsträckning försörja sig själva. När enbart den erotiska dimensionen återstår finns det en risk för att kvinnor leds in i en modell av självtillräcklighet, utom på det erotiska området. Vad innebär då detta för männen?

Kombinationen av minskad ekonomisk makt, en traditionell ställning som mer privilegierade och ett romantiskt sökande efter KVINNAN kan ta sig olika uttryck av varierande grad av separation.

Mannen kan välja separation, dvs att fly. Eftersom de inte är särskilt vana vid att bygga egna nätverk, söker de nog oftast sig till nya kvinnor. Ett annat alternativ är att ta avstånd från kvinnor, även sexuellt, och utveckla en homosexuell identitet. För de flesta män ter sig dock inte detta som en realistisk möjlighet och inte heller det förra alternativet torde vara eftersträvarsvärt. Det tredje och förmodligen det bästa alternativet är att omformulera villkoren för samlevnad inom familjens ram innebärande ett delat föräldraskap. Det innebär inte att diska lika mycket osv, utan att båda föräldrarna tar lika mycket ansvar för barnens uppfostran. Att nå detta tillstånd ligger dock som det verkar långt bort. Om och när det sker kommer dock sannolikt den tidigare beskrivna utvecklingseffekten att ändras innebärande bland annat att män och kvinnor med nya synsätt växer fram. Under tiden finns det kanske bara en enda stor förlorare – och det är barnen.

Effekterna av dels ”familjens upplösning” med allt vad det innebär i form av splittring och utvecklandet av ny teknik kan mycket väl vara en mer individualistisk inställning överhuvudtaget och en mer personligt inriktad sexualitet. Centralt i sammanhanget är behovet att bryta normer. Tidigare kunde vissa människors behov härav tillgodoses genom att bryta mot familjens normer. I och med denna institutions försvagade ställning och en större personlig frihet uppstår en tendens till förstärkning av personliga begär. Istället för att bryta mot familjens normer bryter man nu mot samhällets. Det beskrivna leder sannolikt dels till ökad sexuell tolerans, dels ökat våld mellan människor. Det enda sättet att motverka denna ”egoistiska” trend är förmodligen att skapa den nämnda jämställda familjen.<sup>188</sup>

Vad Castells beskriver är framväxten av dels ett diversifierat samhälle där ingen identitet kanske har förmågan att vara dominerande inom ramen för t ex en stat, dels framväxten av en mer på personliga behov inriktad människotyp. Den senare frågan kan sättas samman med demokratirådets konstaterande att det finns en tendens i Europa att människor går mot ökad individualism<sup>189</sup>. Påståendet att den nya människotypen är mer benägen till våld och att bryta mot samhällets normer kan kanske sättas i samband med det våld mellan människor som vi tyvärr dagligen kan läsa om i tidningar mm. Ett diversifierat samhälle med alternativa ideal för hur livet ska levas riskerar också att leda till en bristande känsla av samhörighet i förhållande till de värderingar som bär upp den svenska staten. En del av budskapet i Castells teori om motståndsidetitets funktion går just ut på att den fångar upp de människor som på ett eller annat sätt upplever utanförskap. Det bör också sättas i samband tendensen till ökad fixering vid det egna. Som framgår på annat ställe i denna rapport utgör utanförskap en första förutsättning för framväxten av organiserad brottslighet. Att sedan individualism i kombination med en global egoistisk tolerans skulle komma att utmärka nätverkssamhället gynnar naturligen också den organiserade brottsligheten.

---

<sup>188</sup> Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 2: The Power of Identity*, 1998

<sup>189</sup> Demokratirådets rapport 1999: *Demokrati på svenskt vis*, 1999

## 7 **Global kriminell ekonomi**

### 7.1 **Bakgrund och begreppsbestämning**

Syftet med detta kapitel är att försöka visa en bild av dagens brottslighet och det hot som denna kan tänkas utgöra i framtiden för de verksamheter som RSV är satt att administrera.

Det är då viktigt att beskriva den nya miljö i vilken denna brottslighet verkar och kommer att verka. Det handlar om globalisering, teknikutveckling och en ny ekonomi. Utvecklingen inom dessa områden ställer stater och regeringar inför nya problem som egentligen kräver ett slags globala regleringar men som samtidigt skapar nya möjligheter för brottsligheten.

Det bör också poängteras att det blir allt svårare att dra någon tydlig gräns mellan organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet. En konsekvens av detta är att det inte är meningsfullt för RSV att försöka avgränsa en beskrivning av brottsligheten och dess utveckling till att avse vad som traditionellt i Sverige definieras som ekonomisk brottslighet. Kapitlet innehåller därför även ett avsnitt som dels redovisar hur de olika brottslighetsbegreppen traditionellt definierats, dels förklarar varför det blir allt svårare att i praktiken dra en skarp och tydlig gräns dem emellan.

Det är dock angeläget att understryka att ambitionen inte är att försöka lämna någon heltäckande beskrivning av den organiserade brottsligheten. Däremot måste den behandlas någorlunda ingående just beroende på dess allt närmare koppling till traditionell ekonomisk brottslighet. Den senare kan inte förstås utan en inte alltför ytlig kännedom om den förra.

#### 7.1.1 **Globaliseringen, informationstekniken och den nya informations-ekonomi**

Från en ekonomisk horisont kan ordet globalisering definieras som en process för överföring av separata nationella ekonomier till en världsekonomi.<sup>190</sup> Det karaktäristiska för denna nya globalitet är den rörliga ekonomin. Kapital förs mellan länderna i elektronisk hastighet. Varuproduktion och generering av tjänster rör sig smidigt mellan länderna och knyts samman över gränser. Idéer, kunskaper och tekniker sprids allt lättare. Alla får större tillgång till teknik över nationsgränserna. Dessa gränser, som är grundläggande för utövande av nationell makt, undergrävs efterhand som marknaderna integreras. Konkurrensen hårdnar samtidigt som utsikterna framstår som både lockande och hotande. Kapitalmarknaderna, liksom kunder med större valmöjligheter, kommer att utöva ett obarmhärtigt tryck på företagen.<sup>191</sup>

Den nya tekniken har möjliggjort nätverk som helt enkelt är en uppsättning av noder förbundna med varandra. Nätverket kan ha en hierarki men saknar centrum. Vidare är relationerna mellan noderna asymmetriska samtidigt som alla noder är nödvändiga för nätverkets funktion och för cirkulationen av pengar, information, teknik, bilder, varor och tjänster i nätverket. Den mest centrala distinktionen i denna organisation är den mellan att vara i nätverket eller att inte vara i nätverket. För den som saknas i nätverket försvinner möjligheterna, eftersom allting är organiserat integrerade nätverk. Nätverket är också den rätta organisations-

<sup>190</sup> OECD: *The Future of the Global Economy – Towards a Long Boom?* 1999

<sup>191</sup> Yergin, Daniel & Stanislaw, Joseph: *Kommandohöjderna*, 1998

formen för en global ekonomi som kräver ständig anpassning och stor flexibilitet. Det handlar om en föränderlig efterfrågan, om en ständigt förnyande teknik, om skiftande aktörer med växlande strategier och om ett instabilt socialt system på en alltmer komplex nivå.<sup>192</sup>

Det handlar alltså om ett produktionssystem som bygger på en kombination av strategiska allianser och tillfälliga samarbetsprojekt mellan företag, storbolags decentraliserade enheter eller nätverk av små och medelstora företag som har kontakter inbördes eller med storbolag eller nät av sådana. Denna nätliknande industristruktur är territoriellt spridd över hela jorden. Dess geometri förändras ständigt. För att ett företag ska kunna operera inom en så skiftande produktions- och distributionsgeometri krävs en mycket anpassningsbar organisation som förutsätter flexibilitet hos företaget och en tillgång till kommunikations- och produktions-teknik som är anpassad till denna flexibilitet.<sup>193</sup>

Manuel Castells gör bedömningen att den globala ekonomin kommer att växa genom att utnyttja den avsevärt utökade kapaciteten hos telekommunikationer och informationsbearbetning. Den kommer att påverka alla länder, alla territorier, alla kulturer, alla kommunikationsflöden och alla finansiella nätverk och den kommer att hänsynslöst genomsöka planeten i sitt letande efter möjligheter till vinstgivande aktiviteter. Men detta kommer att ske selektivt. Värdefulla segment kommer att knytas samman och mindre värdefulla kommer att överges liksom irrelevanta områden och människor. Denna territoriella ojämnheter vad avser produktion leder till en skarp kontrast mellan länder, regioner och storstäder. Värdefulla områden och människor kommer att återfinnas överallt. Men utanförstående människor och områden kommer också att finnas överallt.<sup>194</sup>

James Dale Davidson och William Rees-Mogg gör en liknande analys. De kommer fram till att det under 2000-talet kommer att skapas en ny superklass av medborgare på 500 miljoner mycket rika människor, av vilka ca 100 miljoner kommer att bli tillräckligt rika för att bli suveräna individer med en enorm egen datorkapacitet. Det handlar om entreprenörer och privata företagare med komplett kontroll över sina finanser som väljer var de ska bo och vad de vill betala för samhällets tjänster. Transaktioner på Internet kan krypteras och kommer att bli närmast omöjliga att komma åt för beskattningsändamål. Nationalstaterna måste anpassa sig eller brytas upp i andra sammanslutningar. Skattetrycket måste sänkas i takt med att skattebaserna eroderas och välfärdspolitiken måste omformuleras.<sup>195</sup>

Naturligtvis finns det motkrafter som betonar vikten av att världens politiker gör något för att bromsa denna utveckling. David Korten framhåller att det inte är fråga om ofrånkomliga historiska krafter som är omöjliga att styra. Det borde stå klart att fattigdom inte kan undanröjas med hjälp av ekonomisk tillväxt på en globaliserad fri marknad som försvagar och klipper av de kulturella och sociala banden. Lösningen ligger i stället i att man återupprättar och stärker dessa band. Människlighetens överlevnad är beroende av att det byggs en ram av institutioner och värderingar som befrämjar ett sådant återupprättande.<sup>196</sup> Hans-Peter Martin och Harald Schumann framhåller att utvecklingen mot enfemtedelssamhället måste hejdas. Det gäller att inskränka den politiska makten hos aktörerna på finansmarknaden. I detta sammanhang talar

---

<sup>192</sup> Castells, Manuel: *Nätverkssamhällets framväxt, Band 1: Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, 1999

<sup>193</sup> Castells, Manuel: *Nätverkssamhällets framväxt, Band 1: Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, 1999

<sup>194</sup> Manuel Castells: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volym 3: End of Millenium*, 1999

<sup>195</sup> Davidson, James Dale & Rees-Mogg, William: *The Sovereign Individual – The coming revolution. How to survive and prosper in it*, 1997

<sup>196</sup> Korten, David C: *När företagen styr världen*, 1996

de om en omsättningsskatt på valutahandel, en europeisk valutaunion, europeiska fackföreningar samt sociala och ekologiska miniminormer i världshandeln.<sup>197</sup>

Enligt Manuel Castells kan man förvänta sig två typer av reaktioner från de utanförstående. För det första kommer det att ske en betydelsefull ökning av vad författaren kallar ”The Perverse Connection” som innebär att man ägnar sig åt global kapitalism men med helt andra regler. Den globala kriminella ekonomin kommer att utgöra ett fundamentalt kännetecken i det tjugoförsta århundradet och dess ekonomiska, politiska och kulturella inflytande kommer att påverka alla typer av liv. Det handlar inte om huruvida samhällen kan eliminera kriminella nätverk utan snarare om att dessa nätverk kommer att kontrollera en betydelsefull del av vår ekonomi, våra institutioner och vårt vardagsliv. För det andra kommer inte utanförstållandet av människor och länder att innebära ett fredligt tillbakadragande. Det handlar i stället om en fundamentalistisk bekräftelse av nya värderingar enligt vilka det saknas möjlighet till samexistens med ett system som är så grymt att det utesluter och skadar människor. Fundamentalister av olika slag kommer att utgöra den mest påtagliga och kompromisslösa utmaningen mot den ensidiga dominansen av den globala kapitalismen. Deras potentiella tillgång till massförstörelsevapen kastar en gigantisk skugga över de optimistiska sidorna av informationsåldern.<sup>198</sup>

### **7.1.2 Organiserad brottslighet visavi ekonomisk brottslighet**

Olika försök har gjorts att definiera begreppet organiserad brottslighet. Dessa försök har delvis lett till motsättningar och kontroverser beroende på de sätt på vilka enskilda personer och länder närmat sig problemställningen. Trots detta finns det behov av en otvetydig, allmänt accepterad definition. En sådan skulle med hänsyn till brottslighetens internationella karaktär underlätta samarbetet mellan olika länders brottsbekämpande myndigheter.

En rad länder har på egen hand försökt definiera begreppet, bl a USA, Kanada, Italien och Tyskland. Även FN och EU har lanserat olika definitioner. På det internationella planet uppkommer problemet att kriminella organisationer varierar i storlek, i geografisk utbredning, genom att ha olika förhållande till hemländernas maktstrukturer, med hänsyn till sätten på vilka de försöker komma undan ingripanden från rättsmaskineriet liksom också med avseende till karaktären hos deras illegala verksamheter. Många transnationella kriminella organisationer har påfallande likheter med multinationella bolag t ex en likartad hierarkisk organisation.

En kriminell organisation bedriver sin verksamhet på den kriminella marknaden på ett sätt som i mycket liknar hur legala företag uppträder. Båda söker göra vinster genom att sälja varor och tjänster som de producerar. Båda använder dessa vinster för att betala medarbetare. De investerar pengar genom att köpa ny teknik eller annan utrustning och genom att anställa ny personal. Båda försöker diversifiera sina investeringar för att öka vinsterna och försöker också expandera på nya marknader. Ett medel är i dessa sammanhang att ingå allianser med andra företag.

FN genomförde 1994 en konferens i Neapel: ”World Ministerial Conference on Organised Transnational Crime”. Denna konferens utformade en global plan för bekämpning av organiserad brottslighet, vilken sedermera godtogs av FN:s medlemsländer. Planen innehåller en definition av organiserad brottslighet med följande sex karakteristiska:

---

<sup>197</sup> Martin, Hans-Peter & Schumann, Harald: *Globaliseringsfällan*, 1997

<sup>198</sup> Manuel Castells: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volyme 3: End of Millenium*, 1999



1. En grupp eller organisation som begår brott.
2. En hierarki som gör det möjligt för ledare att kontrollera gruppen.
3. Användande av våld, hot och korruption för att göra vinster eller för att kontrollera marknader.
4. Tvätt av pengar för användning i annan illegal verksamhet eller för infiltration av legal verksamhet.
5. Potential för expansion till nya aktiviteter bortom nationella gränser.
6. Samarbete med andra kriminella grupper.

Ett annat FN-dokument från 1997 (United Nations Draft Framework Convention Against Organised Crime) innehåller en beskrivning av olika typer av verksamhet utövad av den organiserade brottsligheten:

- Illegal handel med narkotika och liknande droger och penningtvätt
- Handel med människor (prostituerade)
- Förfalskning
- Illegal handel med eller stöld av kulturföremål
- Stöld av nukleärt material
- Terroristhandlingar
- Illegal handel med vapen och explosivt material
- Illegal handel med eller stöld av motorfordon
- Korruption av offentliga tjänstemän

Europarådet har arbetat fram följande definition. Man skiljer på obligatoriska kriterier (1-4 nedan) och ”valfria” (5-11 nedan):

1. Samverkan mellan tre eller fler människor
2. Under en längre eller obestämd tidsperiod
3. Misstänkta för eller dömda för begående av allvarliga brott
4. Med syfte att tjäna pengar eller få makt
5. Med en speciell uppgift för varje deltagare
6. Som använder någon form av intern disciplin och kontroll
7. Som utnyttjar våld eller annan metod lämplig för utöva hot
8. Som utövar inflytande på politiken, media, offentlig förvaltning, rättsväsendet eller ekonomin genom korruption eller liknande medel
9. Som använder sig av affärsliknande former
10. Som är engagerade i penningtvätt
11. Som är verksamma internationellt

Sabrina Adamoli, Andrea Di Nicola, Ernesto U Savona och Paola Zoffi understryker att man för att förstå den organiserade brottsligheten måste beakta två förhållanden som har stor inverkan på rättsväsendet. För det första har brottsligheten ökat sitt verksamhetsområde. För det andra konkurrerar man inte längre utan samarbetar i ökande omfattning. De tillägger att den tekniska utvecklingen och globaliseringen av finansmarknaderna gjort det nödvändigt för brottsligheten att tillägna sig mycket högre expertkunskap. Därför finns det en klar tendens att man försöker rekrytera professionell expertis så att det blir möjligt att infiltrera nya marknader.<sup>199</sup>

---

<sup>199</sup> Adamoli, Sabrina m fl: *Organised Crime Around the World*, 1998

Vincenzo Ruggiero menar att de mer kraftfulla varianterna av organiserad brottslighet, som expanderar sin verksamhet till den lagliga företagssfären, behåller sina typiska kriminella drag samtidigt som de beter sig som traditionella företagare. De erbjuds möjligheter att engagera sig i värdeskapande partnerskap med lagliga entreprenörer. Genom att de "blir lagliga" ökar även deras möjligheter att verka kriminellt. Med andra ord sker utbyte av teknik och utökning av expertkunnande inom den ekonomiska arenan när den befolkas av företag som är lagliga, till hälften lagliga och helt olagliga. Han menar att ökande möjligheter inom det lagliga området också medför ökande möjligheter inom det olagliga området. Förhållanden som underlättar för traditionell företagsamhet att blomstra stimulerar också brottslig verksamhet. Tillgång till resurser är parallell med tillgång till skäl att rättfärdiggöra kriminellt beteende, varför rikedom och status ökar behovet av att förneka kriminellt uppsåt. Detta ökar sannolikheten för lagbrott. Därför är det också rikedom, snarare än fattigdom, som förorsakar brott. Gränsen mellan vad som är organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet blir av dessa anledningar allt svårare att dra.<sup>200</sup>

Internationellt sett definieras ekonomisk brottslighet knappast på ett enhetligt sätt. I USA är udden riktad mot oegentligheter inom såväl affärlivet som politiken. Denna bredare mobilisering mot manschettbrottslighet tog enligt olika bedömare sin utgångspunkt i Watergateaffären och en i detta sammanhang ökande medvetenhet om att medlemmar ur den politiska eliten och näringslivseliten missbrukade sin ställning för egen vinning. Motsvarande fokus på oegentligheter inom det politiska systemet finns enligt Sven-Åke Lindgren knappast i aktuella europeiska länder. Den svenska betoningen på skatte- och avgiftsbrott förefaller vara jämförelsevis mycket stark. I många andra länder ligger huvudbetoningen i stället på olika slags affärs- och finansbrott, miljöbrott, mut- och bestickningsbrott samt brott mot konsumenter.<sup>201</sup>

Enligt en tidig svensk definition (AMOB-utredningen år 1977) skulle den ekonomiska brottsligheten ha formen av en verksamhet och den skulle kännetecknas av systematik och organisation. Dessa kriterier är samtidigt karakteristiska för organiserad brottslighet. Den väsentliga skillnaden – i förhållande till den organiserade brottsligheten – är att verksamheten i sig inte är kriminaliserad. Samtidigt utgör den grunden för ett återkommande inslag av kriminella handlingar. Denna ekonomiska brottslighet kännetecknas av att den ofta försiggår i gränslandet mellan det straffbelagda och det legala området samt av att de inblandade personerna har en långtgående kontroll över de olika brottsobjekten.

Sedermera (år 1981) beskrev Justitieutskottet ekonomisk brottslighet på följande sätt. Den ska:

- Ha ekonomisk vinning som direkt motiv.
- Ha en kontinuerlig karaktär.
- Bedrivs på ett systematiskt sätt.
- Förövas inom ramen för en näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna.
- Vara av kvalificerad art i den meningen att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhälleliga värden eller drabbar grupper av enskilda.

Utskottet angav också att brotten i regel är svåra att uppdaga och beivra. Som exempel på ekonomisk brottslighet angavs skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott.

---

<sup>200</sup> Ruggiero, Vincenzo: *Organized Crime and Corporate Crime in Europe*, 1999

<sup>201</sup> Lindgren, Sven-Åke: *Politikerna och ekobrotten*

En skiljelinje drogs mot å ena sidan den organiserade brottsligheten (t ex grova narkotikabrott) och traditionella förmögenhetsbrott som begås av enskilda personer utan att brotten har något samband med näringsverksamhet.

Sven-Åke Lindgren menar att svensk ekobrottspolitik i långa stycken är socialdemokratisk i fråga om fenomenbeskrivning, innehållsliga betoningar och val av bekämpningsåtgärder. Trots en tjugofemårig konflikthistoria med uppenbara nackdelar för samhällets sammantagna bekämpningsinsatser, har ekobrottsfrågan ännu inte blivit föremål för några seriösa försök till partiöverskridande samförståndslösningar (se vidare i avsnittet om svensk ekobrottsbekämpning).<sup>202</sup>

## 7.2 Global kriminell ekonomi

Ledande forskare och andra experter<sup>203</sup> pekar på en trolig utveckling mot en global kriminalitet som kan komma att förvandla spelreglerna för ekonomiska och politiska institutioner över hela världen. Denna delvis nya kriminalitet uppträder ”på marginalen” av den nya globala kapitalismen.

Liknande iakttagelser har gjorts av FN som 1994 skrev följande:

”During the last few years, the international community has experienced an increasing number of political upheavals, geopolitical changes and technological restructuring. No doubt, organized transnational crime, has emerged as one of the most alarming of these challenges. Organized transnational crime, with the capacity to expand its activities and to target the security and the economics of countries, in particular developing ones and those in transition, represents one of the mayor threats that governments have to deal with in order to ensure their stability, the safety of their people, the preservation of the whole fabric of society, and the viability and further development of their economies.”

Italienska parlamentets antimaffiakommission redovisade 1990 följande i en rapport till FN:s generalförsamling:

”International criminal organizations have reached agreements and understanding to divide up geographical areas, develop new market strategies, work out forms of mutual assistance and the settlement of conflicts... and this on a planetary level. We are faced with a genuine criminal counter-power, capable of imposing its will on legitimate states, of undermining institutions and forces of law and order, of upsetting delicate economic and financial equilibrium and destroying democratic life.”<sup>204</sup>

EU:s ministerråd antog den 28 april 1997 en handlingsplan för bekämpande av den organiserade brottsligheten. Handlingsplanen inleds med följande beskrivning av den organiserade brottsligheten:

---

<sup>202</sup> Lindgren, Sven-Åke: *Ekobrottsfrågan på den politiska dagordningen – jämförelse mellan Sverige och några andra länder*, Konferensen ”Ekonomisk brottslighet och nationalstatens kontrollmakt”. Linköpings Universitet, 2000-02-01--02

<sup>203</sup> Manuel Castells: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volyme 3: End of Millenium*, 1999 och Davidson, James Dale & Rees-Mogg, William: *The Sovereign Individual – The coming revolution. How to survive and prosper in it*, 1997

<sup>204</sup> Manuel Castells: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volyme 3: End of Millenium*, 1999

”Den organiserade brottsligheten blir ett allt större hot mot samhället som vi känner det och vill bevara det. Brottsligt beteende är inte längre enbart en individuell utan även en organiserad företeelse som genomsyrar det civila samhällets olika strukturer och faktiskt hela samhället. Brottsligheten organiserar sig allt mer över de nationella gränserna och utnyttjar därvid också den fria rörligheten för varor, kapital, tjänster och personer. Tekniska nyheter som Internet och elektroniska banktjänster visar sig vara ytterst lämpliga redskap antingen för att begå brott eller för att överföra uppkommen vinning till skenbart laglig verksamhet. Bedrägeri och korruption antar enorma proportioner och drabbar både medborgare och samhällsinstitutioner.”

Manuel Castells påpekar att brottslighet är lika gammal som mänskligheten. Den globala kriminaliteten är dock ett nytt fenomen som på djupet berör internationella och nationella ekonomier, politik, säkerhet och även samhällena som sådana. Det handlar om ett nätverk av brottsliga organisationer med sina medbrottslingar i en gemensam aktivitet över hela planeten. Sicilianska Cosa Nostra, den amerikanska maffian, de colombianska kartellerna, de mexikanska kartellerna, de nigerianska kriminella nätverken, det japanska Yakuza, de kinesiska Triaderna, den ryska Maffian, de turkiska heroinhandlarna, Jamaicas Posses och en myriad av regionala och lokal kriminella grupper i alla länder, har gått samman i ett globalt nätverk som genomtränger alla slags gränslinjer. Ekonomierna och politiken i många länder kan inte förstås utan att man beaktar den dynamiska kraft som kriminella nätverk representerar i dessa länders dagliga liv. Manuel Castells ger följande exempel: Italien, Ryssland, de gamla Sovjetrepublikerna, Colombia, Mexiko, Bolivia, Peru, Venezuela, Turkiet, Afghanistan, Burma, Thailand men också Japan, Taiwan, Hong Kong och ett stort antal små länder inklusive Luxemburg och Österrike.<sup>205</sup>

### **7.2.1 Organisation, utbredning och kulturell identitet**

Under de senaste två decennierna har kriminella organisationer i ökad omfattning börjat bedriva sin verksamhet över länders gränser samtidigt som man utnyttjar den ekonomiska globaliseringen, ny kommunikation och nya transporttekniker. Deras strategi är att lokalisera management och produktion i lågriskområden där de har relativ kontroll över den institutionella omgivningen samtidigt som man väljer målområden bland marknader som har störst efterfrågan för att garantera höga priser. Detta gäller i synnerhet för drogkarteller oavsett om det handlar om kokain i Colombia och Anderna eller om opium/heroin från den sydostasiatiska gyllene triangeln eller från Afghanistan och Centralasien. Men det är också en verksam strategi vid vapenhandel eller handel med radioaktivt material. Genom att utnyttja sin strafflösa situation i Ryssland och de forna sovjetrepublikerna under övergångsperioden tog kriminella nätverk hand om en betydelsefull del av den militära och nukleära utrustning om såldes till högstbjudande under ”post-cold war” perioden. Denna internationalisering av kriminella aktiviteter har fått organiserad brottslighet från olika länder att etablera strategiska allianser – nätverksföretag – för att samarbeta i stället för att bekämpa varandra. Förtjänsterna blir per definition globala genom att de ”tvättas” på de globala finansmarknaderna.<sup>206</sup>

Det finns alltså en tendens för illegal verksamhet att expandera till nya marknader liksom för uppkomst av nya och mindre riskfyllda aktiviteter. I båda fallen bygger utvecklingen på bedömningar av möjligheterna för dels vinster dels risker och på att de förra väger över, dvs vinsterna.

<sup>205</sup> Manuel Castells: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volyme 3: End of Millenium*, 1999

<sup>206</sup> Manuel Castells: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volyme 3: End of Millenium*, 1999

Den tekniska utvecklingen inom telekommunikationer, den explosiva ökningen av datoranvändning i affärsverksamhet, uppkomsten av elektroniska system för bank- och finanssektorerna som innebär ögonblicklig överföring av enorma penningmängder över hela världen; alla dessa omständigheter gynnar affärsverksamheten och dess internationalisering. Men de gynnar också kriminella företag som söker utöka sina illegala verksamheter internationellt och som försöker utnyttja skillnader mellan olika legala system i olika delar av världen och som vill få tillgång till nya marknader.

Några av de mest traditionella brotten såsom droghandel är fortfarande en högproduktiv affärsverksamhet. Men beroende på förbättrad lagstiftning och strängare straff för vissa brott har dessa blivit mer riskabla. Annan kriminell verksamhet kan vara mindre produktiv men samtidigt innefatta ett mindre risktagande. Hit hör ekonomisk brottslighet. I många länder är en del typer av brott lägre prioriterade ur bekämpningssynpunkt, t ex storskaliga bedrägeribrott, miljöbrott och människosmuggling. Dessa brott är svåra att utreda samtidigt som sanktionerna ofta är avsevärt mindre kännbara än för narkotikabrott.

Datorrelaterade brott har en utökad betydelse i den nya internationella dimensionen av organiserad brottslighet. De vanligaste datorrelaterade brotten är penningtvätt och bedrägerier. Genom datornätverk kan brottslingarna agera internationellt utan att fysiskt passera nationsgränser. Illegala penningtillgångar kan enkelt förflyttas genom länder vars ambitioner att motverka penningtvätt är små eller obefintliga. De kan därför få ut maximalt av sin verksamhet och sina investeringar utan att riskera att bli identifierade. Cyberspace är fortfarande en säker tillflyktsort som är relativt immun mot olika kontrollpolicies. I ett system där miljoner transaktioner sker utan kontroll av finansiella institutioner är det reellt sett omöjligt organisera en effektiv övervakning.

Bedrägerier i allmänhet – och i synnerhet bedrägerier i Europa mot EU – är ett sätt för kriminella grupper att utveckla sin verksamhet. Bedrägerier begås inte enbart på marginalen i lagliga affärsverksamheter utan också av kriminella nätverk. Sådana finns i Europa särskilt i Belgien, Nederländerna, Portugal och Italien.<sup>207</sup>

De kulturellt baserade kriminella organisationerna försvinner inte i de nya globala nätverken. Tvärtom, deras globala nätverk gör det möjligt för kriminella organisationer att överleva och blomstra genom att kunna undslippa en given stats kontroll i en svår situation. Sålunda har den amerikanska maffian – efter att ha haft svåra motgångar på grund av FBI:s insatser under 1980-talet – återupplevt under 1990-talet genom inflöde från den sicilianska maffian och genom allianser med de kinesiska triaderna, den ryska maffian och ett antal andra etniska kriminella grupper.<sup>208</sup>

Den sicilianska maffian är fortfarande en av de mest mäktiga kriminella organisationerna i världen genom dess historiska kontroll över Syditalien och dess djupt gående infiltration av den italienska staten. När den italienska staten försökte återfå autonomi genom att konfrontera maffian – sedan maffians grepp om kristdemokraterna och andra traditionella partier rubbades i början av 1990-talet – svarade maffian med osedvanlig brutalitet vilken inkluderade dödan- det av några förgrundsfigurer i antimaffiaoperationerna i Italien. De mest kända är domarna Falcone och Borsalino.

---

<sup>207</sup> Adamoli, Sabrina m fl: *Organised Crime Around the World*, 1998

I denna internationaliseringsprocess går den italienska maffian samman med de kinesiska triaderna som för närvarande utgör en av de största och bäst artikulerade kriminella nätverken i världen, som bara i Hong Kong har 160 000 medlemmar. Ett annat mäktigt nätverk The United Bamboo har sin bas i Taiwan. Precis som de italienska och de amerikanska maffiaorganisationerna har triaderna historiska och kulturella rötter. De uppkom på 1500-talet och tvingades fly från Kina efter kommunisternas maktövertagande. När de förlorade sin bas i Hong Kong var detta första steget mot en internationalisering, i vilken man utnyttjade kinesiska emigranter i USA och Canada i första hand.

Japanska Yakuza har en kvasi-juridisk existens i Japan och framträder öppet i en rad affärs-sammanhang liksom också i politiska sammanhang (vanligtvis ultranationalistiska samman-slutningar). De mest betydelsefulla gängen är Yamagachi-gume med 26 000 medlemmar organiserade i 944 nätverk, Inagawa-kai med 8 600 medlemmar och Sumiyoshi-kai med mer än 7 000 medlemmar.

Drogtrafiken i Latinamerika genererade Medellin- och Calikartellerna i Columbia, Tamaulipas- och Tijuanakartellerna i Mexiko och liknande organisationer i nästan alla latinameri-kanska länder. De har organiserat nätverk för produktion, ledning och distribution vilka är sammanlänkade med jordbruksområden, kemiska laboratorier, lagringsplatser och transport-system för export. Dessa karteller har organiserat speciella ”polisstyrkor” och självständiga system för penningtvätt. De har också satsat på att infiltrera polisen, rättsväsendet och politi-ker i ett omfattande nätverk som har förändrat latinamerikansk politik och som kommer att fortsätta att påverka politiken i framtiden.

Den ryska maffian skiljer sig från andra brottssyndikat genom att den inte har sina rötter i småbrottslighet. I stället började den i full skala under det kaos som bröt ut när Sovjetunionen bröt samman. Med hjälp av det ryska folkets pengar och KBG:s information har den tagit ett fast grepp om ryska finansinstitutioner (se vidare i avsnittet Plundringen av Ryssland).

Vid sidan om drogtrafiken har den kriminella ekonomin expanderat så att den täcker ett vid-sträckt antal områden, vilket gör den till en alltmer diversifierad och sammanvävd global industri.

Uppskattningar av vinster och finansiella flöden från den kriminella ekonomin varierar avse-värt och är inte helt tillförlitliga. Trots detta ger de en antydning om storleken på denna verk-samhet. FN:s konferens 1994 rörande organiserad global brottslighet uppskattade att världs-handeln i droger uppgick till ca 500 miljarder US dollar vilket är mer än världshandeln i olja. De totala vinsterna från alla typer av brottsliga aktiviteter uppskattades till 750 miljarder US dollar. Andra uppskattar vinsterna till en trillion US dollar, dvs lika mycket som USA:s fede-rala budget.<sup>209</sup> G7-ländernas ”Financial Task Force” förklarade i april 1990 att minst 120 miljarder US dollar hade ”tvättats” i de globala finanssystemen. En avsevärd andel av vins-terna ”tvättas” (med provision för tvättarna på mellan 14 och 25 procent av det nominella dollarpriset) och ungefär hälften av de ”tvättade” pengarna – åtminstone hos den sicilianska maffian – återinvesteras i legala verksamheter.<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> Manuel Castells: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volyme 3: End of Millenium*, 1999

<sup>210</sup> Sterling, Claire: *Thieves' World: the Threat of the New Global Network of Organized Crime*, 1994

## 7.2.2 *Plundringen av Ryssland*

Manuel Castells använder sig av följande citat av Pavel Voshchanov:

”Where does the mafia take its source from? This is simple, it begins with the common interests of politicians, business people, and gangsters. All others are hostages of this unholy alliance – all others means us.”

Den kaotiska övergången till marknadsekonomi i Sovjetunionen skapade möjligheter för vitt spridd infiltration av organiserad brottslighet inom affärlivet i Ryssland och i andra republiker. Den föranledde också fokus på brottslighet som hade sitt ursprung i Ryssland, såsom illegal handel med vapen, nukleärt material, sällsynta metaller, olja, naturresurser och valuta. Internationella kriminella organisationer har kopplat ihop sig med den ryska maffian, många av dem organiserade utifrån kulturella linjer, för att tvätta pengar, för att förvärva värdefull egendom och för att få kontroll över framgångsrika företag såväl illegala som legala. En rapport från ”Analytical Center for Social and Economic Politics of the President of Russia” som publicerades 1994 uppskattade att så gott som alla små privata företag betalade ”skatt” till kriminella grupper. När det gäller större privata företag och kommersiella banker rapporterades att mellan 70-80 % av dem också betalade för skydd till kriminella grupper. Betalningarna representerade mellan 10-20 % av kapitalomsättningen hos dessa företag vilket motsvarar mer än hälften av deras vinster.

Situationen förefaller inte ha förbättrats år 1997. Enligt en annan rapport uppskattades att omkring 41 000 industribolag, 50 % av bankerna och 80 % av joint ventures ha kriminella förbindelser.<sup>211</sup> Rapporten konstaterade att den svarta ekonomin kan omfatta så mycket som 40 % av den ryska ekonomin. Kollapsen av beskattningssystemet är direkt kopplad till dessa företags betalningar till utpressningsorganisationer för att lösa sina problem i avsaknad av en tillförlitlig stat. I valet mellan en oansvarig administration och en effektiv, om än hänsynslös, kriminell organisation blir företag och privatpersoner alltmer vana att förlita sig på den senare, av rädsla eller bekvämlighet eller bådadera.

Våldsnivån i rysk affärsverksamhet har varit extraordinär: Kommersant publicerade 1996 dagligen nekrologer över affärsmän dödade i sin tjänst. Enligt inrikesministern upptäcktes 450 kontrakterade mord under 1995 varav 60 löstes av polisen. Nyrika ryssar opererade sina Moskvaaffärer on-line från sina slottsliknande villor i Kalifornien för att undvika hot mot dem och deras familjer. Samtidigt var de dagligen involverade i aktiviteter vilka erbjöd möjligheter att skapa förmögenheter i en omfattning som sällan skådats i historien. Den organiserade brottsligheten var vanligtvis inte nöjd med att ha våld eller illegal verksamhet på entreprenad. Man ville vanligen också ha en del av affärsverksamheten antingen i aktier eller mer frekvent i form av speciella förmåner såsom gynnsamma lån eller smuglingsmöjligheter. I den privata sektorn betalade affärsverksamheter ”skatter” till kriminella organisationer i stället för att betala dem till regeringen. En av de utpressningsmetoder som den organiserade brottsligheten tillämpar är att hota att anmäla ett företags skatteundandragande till regeringens skatteinspektörer.

Den utbredda närvaron av internationella kriminella karteller i Ryssland och andra före detta sovjetrepubliker har lett till en dramatisk ökning av ryska kriminella nätverk utomlands, i synnerhet i USA och i Tyskland. Dessa kriminella nätverk fungerar i Amerika på en hög nivå med avseende på finansiell och teknologisk kompetens och drivs av högt utbildade, unga

---

<sup>211</sup> Manuel Castells: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volyme 3: End of Millenium*, 1999

professionella människor som inte tvekar att ge sin verksamhet stöd av extremt våld som ofta utförs av före detta KGB-officerare. På grund av Ryssland strategiska, ekonomiska och politiska betydelse och på grund av landets stora militära och nukleära arsenal har dess nya och djupa samröre med global organiserad brottslighet blivit en av de mest bekymmersamma frågorna vid millennieskiftet och ett hett ämne vid de realpolitiska möten som hålls över hela världen.

Den mest påtagliga mekanismen var privatiseringen som genomfördes utan öppenhet, med knappt någon kontroll och i avsaknad av tillförlitlig bokföring. Det var genom okontrollerad privatisering som alla värdefulla tillgångar i Ryssland såldes för löjligt låga priser till var och en som hade dels pengar, dels makt att kontrollera transaktionen. Detta förklarar varför regeringstjänstemän, före detta nomenklaturamänniskor samt organiserad brottslighet rysk och internationell gick samman frivilligt eller ofrivilligt.

Claire Sterling har uppskattat att den olagliga smuglingen av kapital under 1992 uppgick till ca 20 miljarder US dollar och att den olagliga utförseln av olja och andra råvaror uppgick till ytterligare 17 miljarder US dollar. Detta är mångdubbelt mer än de utländska investeringarna i Ryssland under motsvarande tid. Claire Sterlings rapport sammanfaller med vad som framkommer från andra källor.<sup>212</sup> Manuel Castells har själv intervjuat personer på högsta regeringsnivå i Sovjet och Ryssland och dessa intervjuer motsäger på intet sätt vad som beskrivs i Claire Sterlings bok.<sup>213</sup>

Rysk kapitalism är alltså djupt involverad i global brottslighet och i de globala finansiella nätverken. Så snart vinster uppkommit sänds dessa in i den anonyma virvelvinden av globala finansmarknader. Endast en del av vinsterna återinvesteras i den högavkastande men riskabla ryska ekonomin sedan de väl blivit tvättade. På detta sätt fortsätter plundringen av Ryssland. Den skapar lättförtjänta vinster och den används som en plattform för internationella brottsliga aktiviteter.

### **7.2.3 Korruption**

Det förefaller alltså vara en utbredd uppfattning att världen bevittnar en alltmer tilltagande korruption. James Dale Davidson och William Rees-Mogg inleder sitt korruptionskapitel med följande citat:

”Corruption ... is far more widespread and universal than previously thought. Evidence of it is everywhere, in developing countries and, with growing frequency, in industrial countries... Prominent political figures, including presidents of countries and ministers, have been accused of corruption... In a way this represents a privatization of the state in which its power is not shifted to the market, as privatization normally implies, but to governments officials and bureaucrats.”<sup>214</sup>

James Dale Davidson och William Rees-Mogg konstaterar att slutet på en tidsålder ofta kännetecknas av omfattande korruption. I takt med att det gamla systemets band löses upp, skapas en ny omgivning i vilken människor på inflytelserika poster kombinerar allmänna syften med kriminella aktiviteter.

---

<sup>212</sup> Sterling, Claire: *Thieves World: the Threat of the New Global Network of Organized Crime*, 1994

<sup>213</sup> Manuel Castells: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volyme 3: End of Millenium*, 1999

<sup>214</sup> Vito Tanzi: *The Economics of Organized Crime*, 1995



Till stöd för sin tes åberopar författarna skandalerna som lett till att en antal ministrar i John Mayors regering fått avgå. Liknande är bilden i Frankrike där skandaler lett till att två premiärministrar – Eduard Balladur och Alian Juppe – fått avgå. Ännu större skandaler har avslöjats i Italien där bl a Giulio Andreotti ställts inför rätta. Andra skandaler har svärtat ner den spanske socialistledaren Filipe Gonzales rykte. Kanadas justitiedepartement har anklagat den förre premiärministern Brian Mulroney för att ha tagit emot mutor i samband med en försäljning av flygplan till Air Canada. Willy Claes, Nato:s generalsekreterare tvingades avgå anklagad för att ha tagit emot mutor.<sup>215</sup>

Den senaste skandalen rör Tysklands förre kansler Helmut Kohl och hans parti CDU. Kohl har mottagit bidrag till partiet beträffande vilka han inte vill redovisa givarens identitet. En central figur i affären är Karl-heinz Schreiber, en vapenhandlare med medborgarskap i såväl Kanada som Tyskland. Han sägs ha lämnat över en resväska med 500 000 dollar till CDU:s kassör på en parkeringsplats. Gåvan lämnades endast sex månader efter det att den tyska regeringen godkände en försäljning 36 militärfordon till Saudiarabien. Schreiber har begärts utlämnad till Tyskland. Den amerikanska tidskriften Times har följande kommentar:

” Lord Acton, the Great British political thinker, acquired fame with this iron law of politics: ”Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely”. Watching the slow, torturous fall of Helmut Kohl, we might amend the law thus: ”...and an eternity in power corrupts even more”. ”<sup>216</sup>

Manuel Castells beskriver på följande sätt hur det nya Ryssland blev en korrupt statsbildning.

De strategiska intressena hos de reformatörer som kom till makten 1991-1992 satte i igång en snabb liberaliserings- och privatiseringsprocess vilken skapade en stor ägarklass med önskan om en övergång till kapitalism i Ryssland. Det är möjligt att åtminstone vissa av dessa hade som mål att skaffa sig personliga fördelar från sin maktposition. Vad som är viktigt är att reformatörerna skapade möjligheter för de med pengar att komma över statlig egendom, dvs hela Ryssland. Dessa blivande kapitalister var först och främst de ledande medlemmarna av den kommunistiska nomenklaturen som hade ackumulerat rikedom främst under åren av perestrojka genom att föra över statliga medel till personliga bankkonton i utlandet. Ledande medlemmar av Jeltsins regering berättade 1992 för Manuel Castells att sovjetstatens guld- och valutaserver var borta när de kom till makten. Detta motsvarar förmodligen tiotals miljarder dollar tillräckligt för att köpa fastigheter, företag, banker, varor och tjänster i Ryssland i synnerhet om nomenklaturen underlättade köpet av rysk egendom. Endast några månader efter att Sovjetunionen hade upphört att existera dök gigantiska finansiella imperier upp i Ryssland.

Det fanns andra aktörer som aktivt hjälpte till att utveckla den ryska kapitalismen. Den globala organiserade brottsligheten och särskilt den sicilianska maffian och de colombianska kartellerna drog nytta av det ryska kaoset och tvättade avsevärda summor samtidigt som man blandade smutsiga pengar med förfalskade dollar till miljardbelopp. Gaidar har själv bekräftat detta för Manuel Castells.

När det institutionella systemet bröt samman 1991 uppkom en oordnad marknadsekonomi till och med på gatunivå. Alla slags kriminella, gamla och nya, med olika etnisk bakgrund, upp-

---

<sup>215</sup> Davidson, James Dale & Rees-Mogg, William : *The Sovereign Individual. The Coming Economic Revolution. How to survive and prosper in it*, 1997

<sup>216</sup> Joffe, Josef: *Kohl's Code of Silence*, Time, 2000-01-31

trädde som parasiter i all slags affärsverksamhet. Många icke-vinstorienterade skattefria organisationer kom under maffiaflytande, t ex National Sports Foundation, the Russian fund for Invalids of the Afghanistan War, the All-Russian Society for the Deaf. Till och med den ryska ortodoxa kyrkan engagerade sig i falsk skattefri verksamhet – förmodligen under maffians skydd – och importerade cigaretter tull- och skattefritt för hjälpverksamhet samtidigt som man också investerade i oljeföretag. På grund av avsaknaden av en effektiv stat uppkom ett symbiotiskt förhållande mellan framväxten av privata företag och dess skydd/utpressning från kriminella nätverk. Dessa företag infiltrerade av kriminella samverkade med politiker lokalt, regionalt och på nationell nivå så att de tre sfärerna – politik, affärsverksamhet och brottslighet – blev sammanflätade.<sup>217</sup>

Förre presidenten Jeltsins engagemang i bekämpande av brott och korruption har varit selektivt och ofta politiskt motiverat. På samma sätt som tidigare sovjetledare tolererar Jeltsin brott och korruption när det passar honom och bekämpar dessa företeelser när det framstår som politiskt lämpligt. Från 1991 till 1995 initierade Jeltsin inte mindre än sex antibrottskampanjer, alla politiskt motiverade. J Michael Waller och Victor J Yasmann återger ett antal exempel som ska illustrera den ryska regeringens selektiva attityd. 1991-1992 visade en parlamentarisk undersökning på organiserad masstöld av egendom och på finansiella brott uppgående till miljarder dollar, vilka illegalt tvättats och satts in på bankkonton i utlandet på uppdrag av kommunistpartiet och KGB-företrädare. Man ville att Jeltsin skulle instruera KGB att samarbeta och hjälpa till att spåra upp tillgångarna. Han vägrade. När chefen för den interna säkerhetstjänsten – Viktor Ivanenko, en tidigare KGB-general – informerade Jeltsin tidigt 1992 om misstänkt kriminell aktivitet inom presidentens inre krets, avskedade Jeltsin honom. Ivanenko efterträddes av general Viktor Baranikov. När han tog parti för Jeltsins opponenter, avskedade Jelstin honom med anklagelser om korruption men han blev aldrig ställd inför rätta. På liknande sätt avskedades Yuri Boldyrev sedan hans undersökningar lett till personer i Jeltsins inre krets. Den reformvänlige finansministern Boris Fyodorov varnade – efter att ha manövrats bort från ämbetet av nomenklaturaintressen – västvärlden att ekonomiskt bistånd och lån egentligen manipulerades och därför kunde ses som kompensation från västländerna för regeringens korruption. Fyodorov efterträddes av Vladimir Panskov. Denne åtalades för missbruk av ämbete, mottagande av mutor i stor skala och förfalskning av dokument som ett led i att åstadkomma olagliga skatteundantag för sina klientföretag. Chefsutredaren Boris Uvarov utfärdade en häktningsorder på Panskov som arresterades i april 1993. Fyra månader senare fråntogs Uvarov befälet över utredningen. Rättegången sköts upp. En ny utredning friade Panskov som fick en plats i Jeltsins administration. Uvarov tvingades 1995 att gå i pension.<sup>218</sup>

ESO -rapporten innehåller under rubriken ”Korruptionsskandalerna ökar” följande redogörelse:

”Länge var den förhärskande uppfattningen att korruption endast drabbade, eller utmärkte, utvecklingsländer, medelhavsländer, länder i Asien eller andra länder med likartade kulturer. Detta synsätt är inte längre det dominerande. Bland forskarna råder numera stor enighet om att korruption i princip existerar i alla länder. Trots att staten och demokratin är starkt förankrad i västvärlden fortsätter korruptionen att existera i olika former och variera mellan olika kulturer. I Italien har korruption förekommit mera systematiskt, medan den varit av marginell betydelse i norra Europa. Under 1980- och 1990-talen har antalet korruptionsskandaler ökat kraftigt i Västeuropa men även i andra delar av världen.”

<sup>217</sup> Manuel Castells: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volyme 3: End of Millenium*, 1999

<sup>218</sup> Waller, J Michael & Yasmann, Victor J: *Russias Great Criminal Revolution. Understanding Organized Crime in Global Perspective*, 1997

I rapporten omnämns ett antal skandaler. Industrikoncernen Flick i Tyskland ertappades med att ha betalat pengar till politiska partier. Åtskilliga politiker på hög nivå fälldes för mutbrott. Den före detta belgiske försvarsministern och Nato:s dåvarande generalsekreterare tvingades avgå på grund av inblandning i en affär rörande köp av försvarsmateriel. Mutanklagelser anses ha bidragit till den spanska socialistregeringens förlust i valet 1996. Den omfattande korruptionen och maffiainblandningen i italiensk politik var enligt rapporten en av orsakerna till det italienska politiska systemets kollaps och de stora förändringar som följde på denna under första hälften av 1990-talet. Organiserad brottslighet kunde fortgå med politikernas samförstånd i utbyte mot ekonomisk ersättning eller politiskt stöd. Den förre premiärministern Giulio Andreotti ställdes 1995 inför rätta, misstänkt för korruption, men frikändes 1999 i brist på bevis. För EU ledde avslöjandena om korruption inom kommissionen till att såväl ordföranden Jacques Santer som hela kommissionen avgick. I rapporten framhålls särskilt att detta endast är några av talrika avslöjanden som gjorts i Europa.

Rapporten redovisar flera försök som gjorts att mäta korruptionen. Av naturliga skäl är det svårt att empiriskt fastställa korruptionens omfattning och spridning mellan länder. Transparency International (TI) är en organisation som försöker utföra sådana mätningar. Deras undersökningar skattar graden av inblandning i korruption hos ämbetsmän och politiker. De utarbetar ett index som grundar sig på subjektiva uppskattningar gjorda av näringslivsföreträdare, riskanalytiker, undersökande journalister och allmänheten. Det är möjligt att dessa bedömningar inte är helt rättvisande bl a beroende på att källorna varierar över tiden, att en del felkällor kan ge en skev bild och på att skandaler kan förändra synen på ett land ganska omgående. Men trots detta bedömer ESO att dessa data är de mest tillförlitliga som finns att tillgå på ländernivå.

De senaste årens TI-ranking har visat att de västeuropeiska länderna fortfarande är bland de länder – med undantag för Italien – som har minst korruption. Längst ned på listan förekommer afrikanska och asiatiska länder, t ex Nigeria och Pakistan. Länderna i östra och södra Europa rankas genomgående lägre än i norra.

En studie av enbart länderna i Västeuropa år 1998 visar att Danmark var det minst korrumpade landet följt av Finland och Sverige. Mest korrumpade var Grekland och Italien.

Enligt rapporten framträder en nord-sydlig dimension. De södra delarna av Västeuropa har mest korruption, länderna i norr minst. Tilliten till andra människor är också högst i Nordeuropa. Detta visar på en stark korrelation mellan medborgaranda och korruption, dvs hög medborgaranda – låg korruption.

Sverige anses ligga nära den kategori som benämns medborgarsamhället, vilket stämmer överens med bilden av Sverige som ett av länderna med minst korruption. Utifrån en modell som används i rapporten innebär det att när vi i Sverige rör oss från fall av ringa korruption till grov korruption blir antalet fall färre. Fall av grov korruption kan alltså inte uteslutas. Inom polisen har t ex avslöjande gjorts om fall av misstänkt samröre med näringsidkare som varit under polisutredning. Det kan inte heller uteslutas att intressanta svenska fall hamnat utanför modellens kategorier. I Sverige har sålunda många fall av förskingring, bedrägeri och trolöshetsbrott gett upphov till osäkerhet och alla dessa har inte täckts av modellens typologi.<sup>219</sup>

---

<sup>219</sup> Ds 1999:62: *Hederlighetens pris*, ESO-rapport, 1999

Land	Korruptionsindex	Tillit
Danmark	10,0	57,7
Finland	9,6	62,7
Sverige	9,5	66,1
Island	9,3	
Nederländerna	9,0	53,5
Norge	9,0	65,1
Schweiz	8,9	42,6
Luxemburg	8,7	
Storbritannien	8,7	43,7
Irland	8,2	47,4
Tyskland	7,9	35,3
Österrike	7,5	31,8
Frankrike	6,7	22,8
Portugal	6,5	21,7
Spanien	6,1	34,2
Belgien	5,4	33,5
Grekland	4,9	
Italien	4,6	35,3

*Korruptionsindex (skala 0-10, 10 innebär fritt från korruption) och andelen (%) människor som uttrycker tillit till andra människor. Uppgift saknas för vissa länder beträffande tillit.<sup>220</sup>*

#### 7.2.4 Penningtvätt

Penningtvätt kan sägas utgöra ett sätt att behandla pengar som har ackumulerats genom kriminell verksamhet så att kopplingen till den kriminella verksamheten döljs. Pengarna omvandlas till tillgodohavanden eller andra fordringar eller finansiella instrument. Därefter gäller det att dölja källan genom att låta pengarna gå runt i de finansiella lagren. Tekniken går ut på att låta tillgångarna byta skepnad tillräckligt många gånger för att ingen längre ska kunna veta varifrån förmögenheten kommer. När detta uppnåtts kan pengarna användas till konsumtion, korruption eller investeras i näringslivet för att ge legala vinster.

Penningtvätt tog verklig fart efter andra världskrigets slut. Under den sk Thatcher-tiden i Storbritannien kom dessutom en ny ekonomisk politik – kännetecknad av utförsäljningar av offentligt ägda företag till allmänheten och av en avreglerad kapitalmarknad – att slå igenom. Härigenom drog London till sig den kriminella världens intresse. Tre olika omständigheter gör London särskilt intressant för t ex maffian när det gäller penningtvätt. För det första kan Storbritannien genom sina finansiella institutioner erbjuda direkt kontakt med sk offshore-möjligheter på kanalöarna och Isle of Man. För det andra är brittiska jurister, revisorer och bankmän kända för en stor diskretion. För det tredje är skattelagen relativt tandlös. Pengar från exempelvis heroinförsäljning i USA kan föras över till Palermo där de sätts in på bank. Pengarna förs sedan över till banker i London där de används för att reglera luftfakturor påhittade av företag för exportaffärer. Betalning sker sedan från London till konton i Schweiz.

<sup>220</sup> Ds 1999:62: *Hederlighetens pris*, ESO-rapport, 1999

Penningtvätt som begrepp kopplas ofta ihop med narkotikabrott. Det finns en naturlig förklaring till det. De metoder som idag är gällande utvecklades huvudsakligen av maffian i Italien och i USA. Maffians verksamhet har traditionellt bestått i narkotikabrottslighet under efterkrigstiden. Idag används dock penningtvätt inte bara för att dölja vinsterna av narkotikabrott, utan av i stort sett alla typer av förbjuden handel. Det kan röra sig om allt från bedrägerier till människosmuggling, vapensmuggling eller prostitution.<sup>221</sup>

Det finns en rad omständigheter som kan sägas befrämja penningtvätt. Hit hör det marknads-ekonomiska systemet, bankernas strävan efter vinst i en konkurrensutsatt verksamhet och förekomsten av globala finansiella system som opererar dygnet runt. Sammankopplingen av olika ekonomier, trenden mot mindre företag, lösare allianser och nätverksföretag är också trender som underlättar penningtvätt. En effekt av globaliseringen är att andelen illegala pengar blir till synes liten på den globala nivån och därmed avsevärt svårare att upptäcka.

FN har i en rapport redovisat följande tio fundamentala lagar som avgör om en penningtvätt ska bli effektiv.

- Ju mer framgångsrikt penningtvättsystemet är i att imitera strukturer och beteenden i samband med legala transaktioner, desto mindre risk för upptäckt.
- Ju mer sammanflätade illegala transaktioner är med legala, desto mindre risk för upptäckt.
- Ju mindre andel av ett ekonomiskt flöde som motsvaras av illegala transaktioner, desto mindre risk för upptäckt.
- Ju större del av företagsstrukturen på det icke-finansiella området som utgörs av små företag, desto svårare är det att skilja ut illegal verksamhet från legal.
- Ju större möjlighet att använda andra betalningsmedel än kontanter för illegala transaktioner, desto svårare är det att upptäcka penningtvätt.
- Ju större grad av avreglering av den legala marknaden, desto svårare är det att spåra illegala transaktioner.
- Ju mindre andel av intäkterna i en ekonomi som motsvaras av illegala intäkter, desto svårare är det att skilja illegala pengar från legala.
- Ju mer integrerad kapitalmarknad, desto svårare att skilja mellan legala och illegala pengar.
- Ju tydligare motsättningen blir mellan den globala dimensionen hos kapitalmarknaden och den nationella utgångspunkten för brottsbekämpning, desto svårare är det att komma tillrätta med penningtvätt.

Den italienska säkerhetstjänsten gjorde 1990 en uppskattning att penningtvätten som följd av narkotikabrott omsatte 500 miljarder US dollar per år. En senare uppskattning säger att av de dagliga transaktioner som genomförs på den globala kapitalmarknaden och som uppgår till 2 000 miljarder US dollar, "endast" 300 miljoner dollar kan kopplas till penningtvätt.<sup>222</sup>

Totalt har den svenska Finanspolisen under 1998 fått in 839 penningtvättsanmälningar, vilket är en ökning jämfört med 1997 med 18 %. Anmälningarna från växlingskontoren har jämfört med 1997 ökat från 386 till 634. Antalet anmälningar från bankerna har dock minskat från 323 år 1997 till 205 år 1998. Härutöver har penningtvättsärenden från bl a Europol och Interpol jämfört med 1997 ökat från 200 till 242 ärenden. Med penningtvättsanmälningar som

<sup>221</sup> Bosworth-Davies, Rowan & Saltmarsh, Graham: *Money Laundering*, 1994

<sup>222</sup> OECD/FN: *Financial Havens, Banking Secrecy and Money-Laundering*, 1998

grund har 15 förundersökningar inletts under 1998. I dessa ärenden har 98,6 miljoner kronor säkrats.

På det straffrättsliga området gjordes redan 1991 vissa ändringar i häleribestämmelserna så att penningtvätt i olika former kriminaliserades. I Sverige har endast enstaka domar rörande häleri i samband med penningtvätt avkunnats sedan dess. Även i övriga europeiska länder synes endast ett fåtal straffrättsliga domar ha avkunnats i penningtvättssammanhang. Att så är fallet har flera förklaringar. En förklaring är att penningtvätt förutsätter ett förbrott. Således måste de brottsutredande myndigheterna bevisa att pengarna åtkommit genom ett brott som kan utgöra förbrott till penninghäleri. Att dessutom leda i bevis att de brottsligt åtkomna pengarna har "tvättats" synes inte alltid vara processekonomiskt försvarbart; detta i synnerhet som personer inblandade i tvättningen på något sätt torde ha deltagit i förbrottet och därför kan straffas för detta brott.

En annan inte ovanlig situation är att den transaktion som anmäls i själva verket utgör själva huvudbrottet. Som exempel kan nämnas den som försöker tömma ett bolags tillgångar genom att föra över dessa till ett eget konto. I en sådan situation kan inte transaktionen sägas utgöra penningtvätt i straffrättslig mening. Sådana transaktioner anmäls i inte obetydlig omfattning till Finanspolisen och utgör en synnerlig viktig ingång till många utredningar om ekonomisk brottslighet.

Sverige utnyttjas när det gäller penningtvätt från öststaterna. Penningtransaktioner från Sverige till utlandet ger större trovärdighet och mindre misstänksamhet i mottagarlandet än transaktioner direkt från länderna i Östeuropa. Betydande belopp misstänks föras via Sverige till övriga västvärlden. Man kan lätt genomföra införsel av pengar genom falska transaktioner med varor utan att någon vara finns med i bilden.

Ett ryskt företag skriver exempelvis ett avtal med ett svenskt företag (delägarna från öststaterna) om att det ryska företaget ska köpa varor eller tjänster från det svenska företaget. Förskottsbetalning ska ske. När pengarna överförts till Sverige annulleras avtalet. Förskottslikviden ska nu återbetalas till kunden i Ryssland men går i stället till av kunden anvisat bankkonto i exempelvis USA, Cypern eller Tyskland. Avsikten har aldrig varit att göra något inköp utan ett sätt att transportera pengarna via Sverige.

Man kan på goda grunder anta att mörkertalet rörande penningtvätt är ganska omfattande.<sup>223</sup>

### **7.2.5 Offshoreverksamhet**

Egentligen har åtskilliga stater bidragit till uppkomsten av en offshoreverksamhet. Den uppkom i slutet av 1950-talet sedan Storbritannien genomgått en rad valutakriser, bl a den sk Sterlingkrisen. Den brittiska valutan kunde inte fullt ut involveras i transaktioner med icke-britter. Två händelser inträffade som kunde användas av brittiska banker för att lösa krisen. Den ena var 1958 års genomförande av konvertabilitet mellan västvärldens mest betydelsefulla valutor. Den andra var att Sovjetunionen ungefär samtidigt omplacerade stora tillgångar i US dollar från amerikanska banker till banker i Paris och London. De sovjetiska dollartillgångarna kunde användas av brittiska banker som substitut för brittisk valuta och de kunde därmed kringgå valutarestriktionerna. På så sätt föddes Eurodollarn och åtskilliga banker

---

<sup>223</sup> Ekobrottsmyndigheten: *Underlag för myndighetsgemensamma riktlinjer inför 2000, 1999-09-30*

öppnade filialer i de nya finansiella centra – offshore – som växte fram, och olika typer av nya finansiella instrument skapades t ex Eurobonds (obligationer).

De sk offshoreparadisen är inte någon enhetlig grupp av stater utan olika stater specialiserar sig på olika typer av tjänster. Den trenden kan sättas i samband med att offshoreparadisen är utsatta för en allt hårdare konkurrens och att de slits mellan dels intresset av att erbjuda sekretess, dels intresset av att ha ett tillräckligt stabilt rykte för inte framstå som beskyddare av brottslig verksamhet. Två nya tecken på anpassning till ett hårdare klimat utgörs av dels ett ökat användande av Internet, dels tal om att flytta ut verksamheten till satelliter i rymden.<sup>224</sup>

Det kan presenteras argument för att skatteparadisen har rent lagliga funktioner och därför till en del bör uppfattas som legitima. För det första vill man se offshoreparadis som ett komplement till finansiell verksamhet ”onshore”. Förespråkarna kan hänvisa till att t ex Caymanöarna har skärpt regleringen för och övervakningen av finansmarknaderna. För det andra sägs det att de svarar mot accepterade behov av skydd för företagshemligheter, såsom patent och affärsstrategier liksom legala metoder för att reducera skatt på vinster. Det finns emellertid en koppling till penningtvätt och andra brott.<sup>225</sup>

När ekonomiska brottslingar begagnar sig av skatteparadisen gör de det oftast genom ett sk offshorebolag. Vid misstanke om brott är det då så gott som omöjligt att spåra ägaren till ett offshorebolag. Detta beror på att man upprättar ett sk trustdokument, vilket är ett avtal mellan de registrerade ägarna och de egentliga ägarna. Det innebär inte att aktierna ligger i någon slags trust utan att ägarskapet hålls konfidentiellt. Offshorebolag existerar ibland endast på papper, med ett bankkonto, en hög blanka fakturor och ett kontor eller endast en postbox. Denna typ av bolag ger kriminella möjlighet att undgå insyn från andra länders rättsvårdande myndigheter.<sup>226</sup> Det huvudsakliga problemet i anslutning till banksekretess är inte sekretessen i sig, utan snarare det faktum att det tar tid att bryta den för de brottsutredande myndigheterna. Under tiden hinner tillgångar flyttas till andra paradiser runt om i världen. Sinnrika system med sk vandrande konton används. Det innebär att vid tecken på att ett visst konto är föremål för förfrågningar från myndigheter, ska tillgångarna föras över till ett annat konto som bestämts i förväg.<sup>227</sup> Länder som Gibraltar och en del öar i Västindien uppfattas som helt omöjliga att få rättshjälp från. Ett annat problem är att rättshjälp endast beviljas under förutsättning att brottet inte gäller brott mot staten, t ex skattebrott. På Jersey lämnas exempelvis endast rättshjälp om saken handlar om allvarligt bedrägeri (om fallet rör mer än 2 miljoner pund).<sup>228</sup>

Uppfattningen inom svensk skatteförvaltning är att det är svårt att nå framgångar vid utredningar avseende skatteparadis. Frågan har vid ett flertal tillfällen behandlats av RSV och under ledning av RSV:s internationella enhet pågår för närvarande ett projekt avseende analys av problemställningar i samband med skatteparadis. Syftet med projektet är bl a att göra en utredning/bedömning av om det bristfälliga utredningsresultatet i dessa fall kan avhjälpas med effektivare utredningar och processer eller om det behövs förändrad lagstiftning. Analysarbetet har bl a omfattat en inventering av pågående och avslutade fall som inneburit att handlingar avseende ett drygt 100-tal utredningar bearbetats. Analysen är inte färdig, men följande kan noteras:

---

<sup>224</sup> Engdahl, Oskar: *När finansaktörerna lättade ankar*, Konferensen ”Ekonomisk brottslighet och nationalstatens kontrollmakt”, Linköpings Universitet 2000-02-01--02

<sup>225</sup> OECD/FN: *Financial Havens, Banking Secrecy and Money-Laundering*, 1998

<sup>226</sup> Ekobrottsmyndigheten: *Underlag för myndighetsgemensamma riktlinjer inför 2000*, 1999-09-30

<sup>227</sup> OECD/FN: *Financial Havens, Banking Secrecy and Money-Laundering*, 1998

<sup>228</sup> Ekobrottsmyndigheten: *Underlag för myndighetsgemensamma riktlinjer inför 2000*, 1999-09-30

I nästan 50 % av fallen sker transaktionen mot öar i engelska kanalen (Jersey, Guernsey och Isle of Man) och Gibraltar. Övriga fall är fördelade på ett 15-tal länder.

Skälen för transaktionen har kategoriserats. I ungefär hälften av fallen kan man bedöma att det varit fråga om egen vinning för den som deltagit i transaktionen. I ungefär en fjärdedel av fallen har det varit fråga om att gynna anlitad konsult, idrottsman och dylikt. Resten av fallen fördelar sig bl a på stora bolag och skalbolag.

De föreslagna taxeringshöjningarna avseende de inhämtade fallen kan beräknas till ca 1,1 miljarder kronor. Mörkertalet är däremot svårt att uppskatta. Antalet analyserade fall kanske bara utgör 40-50 % av antalet fall som uppmärksammats av skatteförvaltningen. Antalet fall som uppmärksammats kanske bara utgör 20-30 % av det verkliga antalet fall. När det gäller omfattningen kan även nämnas att enligt Riksbankens uppgifter uppgår nettobetalingarna till tolv kända skatteparadis (förutom Kanalöarna) till sammanlagt 2,9 miljarder kronor under 1997 och 1998.

Endast i 26 av de 111 fallen har det förekommit samarbete med polis och åklagare. I ungefär samma omfattning har det förekommit informationsutbyte med andra länders skatteförvaltningar.

Sammanfattningsvis kan sägas att det sedan lång tid förekommit relationer mellan skatteparadis och svenska personer och företag. Det har varit fråga om spektakulära belopp i enskilda fall, men antalet skatteundandraganden på detta sätt har förmodligen varit litet, varför det haft begränsad effekt på det svenska beskattningsunderlaget. De senaste åren har bilden helt förändrats. Ett stort antal svenska personer har nu olika relationer till skatteparadisföretag; man placerar pengar, ordnar försäkringar och gör skatteundandragande konstruktioner av olika slag. De belopp som på detta sätt lämnar landet kan därför bedömas ha ökat drastiskt. Samtidigt är det en tendens att de upplägg som förekommer blir mer och mer oseriösa. Skatteflyktsarrangemang har också efterhand blivit allt enklare och billigare att ordna. Marknadsföringen av nya upplägg är mycket aggressiv. Den tekniska utvecklingen har även medfört att det är möjligt att mycket snabbt flytta pengar över hela världen, exempelvis via Internet. Sammantaget blir det hela ett ökande hot mot Sveriges beskattningsunderlag som bör uppmärksammas.<sup>229</sup>

### **7.2.6 Bedrägerier riktade mot EU**

En relativt ny men snabbt växande brottslighet i Europa utgörs av momsbedrägerier. Väletablerade kriminella nätverk deltar i denna verksamhet. Nätverken består av såväl ”manschettbrottslingar” som mer traditionella brottslingar. Det finns i Europa en oklar gräns mellan å ena sidan den fuskande entreprenören som lurar EU på marginalen av sin verksamhet och den kriminelle som i sin helhet bygger sin verksamhet på brottslig verksamhet. Dessa opererar genomgående med gränsöverskridande verksamhet. Ofta är verksamhetens kärna liten men i stort behov av ett omfattande nät av kriminella samarbetspartners. Dessa bedrägerier är ofta också beroende av hjälp från korrumperade tjänstemän för att lyckas. Dokument ska stämplas och undersökningar förhindras. De förluster som dessa förorsakade beräknades år 1996 uppgå till 1,4 miljarder US dollar, eller till ungefär 1,6 % av EU:s budget för det året.<sup>230</sup>

<sup>229</sup> Ekobrottsmyndigheten: *Underlag för myndighetsgemensamma riktlinjer inför 2000*, 1999-09-30

<sup>230</sup> Adamoli, Sabrina m fl: *Organised Crime Around the World*, 1998



Denna typ av bedrägerier förekommer även i Sverige. Ett exempel är den sk karusellhandeln med bl a guld, mobiltelefoner och datakomponenter. I normalfallet bygger brottsligheten på gränsöverskridande leverans och fakturering av varor. Den enkla klassiska metoden är att Företag 1 i Sverige köper varor utan moms från ett annat EU-land och därefter säljer varorna vidare med moms till Företag 2 i Sverige. Företag 2 i Sverige säljer varorna vidare utan moms till ett företag i annat land inom eller utom EU. Företag 1 deklarerar inte eller deklarerar och redovisar felaktigt 0 kr i omsättning. Karusellen kan därefter snurra vidare. Syftet är att redovisa och återfå oriktig ingående moms eller underlåta att redovisa utgående moms. Grovt räknat uppskattas att skatteundandragandet i karusellhandeln omfattar 25-50 miljoner kronor i veckan.<sup>231</sup>

Det förekommer även brott mot EU när det gäller punktskatter. Exempel på detta är smugglingen till Sverige av cigaretter, öl och sprit.

Inom EU har man sedan ett antal år tillbaka inventerat de problem som kan uppstå i samband med införandet av euron. Enligt de internationella bedömningar som hittills gjorts kommer inga nya typer av ekobrott att tillkomma under införandet av euron. En enorm mängd transaktioner kommer dock att genomföras i samband med introduktionen av euron, vilket kommer att innebära stora påfrestningar för finansiella institutioner. Valutor ska dessutom transporteras och lagras. De kriminella kommer sannolikt att se en möjlighet att utnyttja den kaotiska period som kommer att råda under konverteringstiden, första halvåret 2002. Länder som inte har en effektiv kontroll kommer förmodligen att utkristalliseras av kriminella.

Omsättning av falska sedlar kan antas komma att bli hög framför allt gäller det euron och valutorna som ska konverteras mot euron. När det gäller valutor som ska konverteras är det den sista möjligheten att omsätta befintliga lager av falska sedlar. Det är inte uteslutet att den organiserade brottsligheten trycker upp ytterligare falska sedlar för att utnyttja situationen. Man räknar även med att andra falska valutor, exempelvis US dollar, kan bli aktuella för växling till euron. Sammantaget kommer detta att öka kraven på växlingsinstitutens kontroll av falska sedlar och mynt.

En allt större möjlighet kommer att finnas att på ett enklare sätt dölja sina icke lagligt förvärvade medel bland mängden transaktioner som kommer att ske under perioden. Risken finns att euron kommer att blir mer "penningtvättvänlig" mot bakgrund av att högsta valör kommer att vara 500 (jfr USD 100). En 500 eurosedel kommer att öka möjligheterna att transportera stora mängder av kontanter över gränserna och därigenom underlätta penningtvätt..<sup>232</sup>

### **7.2.7 IT-relaterad brottslighet och informationsoperationer**

IT har skapat förutsättningar för att etablera en verksamhet och utföra ett arbete praktiskt taget var som helst på jorden. Men IT gör det också möjligt att begå brott från vilken plats som helst. Ett intrång i en svensk dator kan ske från ett annat land eftersom datorerna är kopplade till varandra genom nätverken. Från vilken plats som helst kan förbjudna varor bjudas ut till försäljning på nätet. Pengar från brottslig verksamhet kan blixtnsnabbt överföras till banker på andra sidan jordklotet.

<sup>231</sup> Ekobrottsmyndigheten: *Underlag för myndighetsgemensamma riktlinjer inför 2000*, 1999-09-30

<sup>232</sup> Ekobrottsmyndigheten: *Underlag för myndighetsgemensamma riktlinjer inför 2000*, 1999-09-30

Redan idag ser vi att traditionella brott sker i ny tappning. Bedrägerier och förskingringar kan med hjälp av IT utföras snabbare och med större skador som följd än tidigare. Stöld, sabotage eller manipulation av information kan också ske i IT-miljön i en skala som tidigare inte var möjlig. I takt med att IT-användningen intensifieras ökar också fokuseringen på information i samhället. Information är idag en av det mest värdefulla tillgångar som ett företag äger. Det kan handla om företagets framtida projekt, forskning, strategier och marknadsföringsplaner. Att bli bestulen på information kan få stora konsekvenser.<sup>233</sup> På samma sätt har information blivit allt viktigare på det säkerhetspolitiska området. Framtidens konflikter förväntas i ökad utsträckning att vara beroende av och kretsa kring information och kommunikation. Informationsålderns konfliktform kommer att kretsa mycket kring ”kunskap” – kring vem som vet vad, när, var och varför – och kring vilken kunskap samhället, militären och andra aktörer har om sig själva och sina motståndare.<sup>234</sup>

Traditionella gränser – publika gentemot privata intressen, krigsliknande gentemot kriminella handlingar – och geografiska gränser, så som dem mellan nationer, blir allt mer otydliga genom den ökade interaktionen i informationsinfrastrukturen.

Med tanke på den vida spridningen i tänkbara motståndare, vapen och strategier – som vi ska redogöra för längre ned – blir det allt svårare att skilja mellan utländska och inhemska källor till informationskrigföring och brottslighet. Detta försvårar den traditionella distinktionen mellan inhemska polisiära aktiviteter och nationell säkerhet. Gränsdragningen mellan olika nivåer från brottslighet till krigföring blir också allt mer otydlig. Detta möjliggör för motståndare till ett land att frångå traditionella slag av militära eller terroristhandlingar och istället utnyttja individer eller transnationella kriminella organisationer för att utföra strategiska kriminella operationer.<sup>235</sup>

Informationskrigföring synes idag ge en angripare ett övertag mot förövaren. Förberedelser för en attack kan göras dolt. Anfallet kan göras anonymt. Den angripne kanske inte ens märker den avsiktliga attacken eftersom denna döljs i förhållanden och förlopp som verkar vara olyckshändelser. Även om man inser att man är angripen, är det inte säkert att man kan identifiera angriparen. Därav följer svårigheter att vidta rätt åtgärder. Är det en krigshandling? Är det brottslig verksamhet? Är det ett pojkstreck?<sup>236</sup>

Det har skrivits ett stort antal rapporter och böcker om både IT-relaterad brottslighet och informationskrigföring. De som behandlar IT-relaterad brottslighet sätter oftast riskerna för företag, myndigheter och privatpersoner i centrum, medan rapporterna om informationskrigföring inriktar sig på rikets säkerhet. Aktörerna, angreppssätten och säkerhetsfrågorna är dock i stor utsträckning desamma i båda fallen. Det som avgör hur ett angrepp ska karaktäriseras är snarast syftet hos den som genomför attacken. Denna sammankoppling mellan brottslighet och krigföring gör det nödvändigt att beskriva båda områdena integrerat för att skapa en helhetsbild av utvecklingen och hotbilden.

---

<sup>233</sup> BRÅ rapport 2000:2: *IT-relaterad brottslighet*, 2000

<sup>234</sup> Arquilla, John & Ronfeldt, David: *In Athena's Camp – Preparing for Conflict in the Information Age*, 1997

<sup>235</sup> Molander, Roger C m fl: *Strategic Information Warfare – A New Face of War*, 1996

<sup>236</sup> Arbetsgruppen om informationskrigföring: *Åtgärder och skydd mot informationskrigföring*, Rapport nr 1, 1997, <http://www.ndc.se/inst/opi/ikk/ikk.htm>

## *Informationskrigföring/informationsoperationer*

De traditionella strategiska geopolitiska intressekonflikterna mellan stater har efter Sovjetunionens och Warszawapaktens upplösning radikalt ändrat karaktär. Nya intressen och konfliktdimensioner av ekonomisk och handelspolitisk karaktär dominerar nu över de traditionella hoten om väpnade angrepp mellan stater. Kopplingen mellan strategi och ekonomi har därför allt mer kommit i fokus.

Den hårdnande konkurrensen om marknaderna samt frånvaron av en gemensam militär fiende har medfört att många återhållande krafter och gamla tumregler mellan de västliga länderna eroderat. De nationella signalspaningsorganisationerna i flertalet större länder har som en icke oväsentlig inriktning att inhämta ekonomisk information när man ”dammsuger” etern. Än mer tydligt syns de nationella supportaktiviteterna på marknadssidan. Statligt stöd – öppet eller dolt – vid större kontrakt är nu inte längre förbehållet exportaffärer på krigsmaterielsidan som tidigare, utan gäller nu flertalet större affärer längs hela den kommersiella skalan.<sup>237</sup>

Världen håller på att gå in i en ny epok av konflikt och brottslighet. Störningar och avbrott är ofta det avsedda strategiska målet snarare än förstörelse. Icke-statliga aktörer, ofta transnationella, blir lika centrala aktörer som nationalstater. Nya allianser kommer att förekomma, framför allt mellan politiska och kriminella och mellan statliga och icke-statliga aktörer.<sup>238</sup>

Mot bakgrund av detta hamnar också IT-system och informationskrigssatsningar automatiskt i fokus för många länders intresse. Informationskrigföring handlar om åtgärder för att komma åt, påverka eller utnyttja andra aktörers information och informationssystem, samtidigt som man skyddar sin egen information och sina egna informationssystem. Informationsoperationer är ett något vidare begrepp, som förutom informationskrigföring även innefattar informations-säkring och speciella informationsoperationer<sup>239</sup>. Det finns såväl ett starkt allmänstrategiskt som makroekonomiskt intresse för Sverige och andra länder av att bygga upp kompetens och agerandemöjligheter inom området för informationsoperationer.

Informationskrigföringsbegreppet har framför allt fått ett stort genomslag i den amerikanska debatten, men har de senaste åren även börjat uppmärksammas i andra länder, däribland Sverige. Det starka genomslaget i den amerikanska debatten grundar sig på tanken på det egna landets sårbarhet. I ett debattläge präglad av tänkande om hur den amerikanska överlägsenheten i den civila IT-utvecklingen skulle kunna växlas in i militärt övertag i form av ”superior battle space awareness” etc – bl a mot bakgrund av erfarenheterna från Irak-kriget – lanserades plötsligt motbilden: Kan den civila amerikanska IT-överlägsenheten, genom sin naturliga följd *IT-beroendet*, också skapa möjligheter för en potentiell angripare? Den som kommer ohjälpligt till korta mot den amerikanska krigsmakten på slagfältet kanske kan bringa USA på knä genom att slå mot hemmafronten? Kraften i denna tanke måste förstås utifrån den specifikt amerikanska attityden och erfarenheten att krig är en verksamhet som bedrivs på andra sidan oceanen.<sup>240</sup>

---

<sup>237</sup> Arbetsgruppen om informationskrigföring: *Åtgärder och skydd mot informationskrigföring*, Rapport nr 1, 1997, <http://www.ndc.se/inst/opi/ikk/ikk.htm>

<sup>238</sup> Arquilla, John & Ronfeldt, David: *In Athena's Camp – Preparing for Conflict in the Information Age*, 1997

<sup>239</sup> Nicander, Lars: *Ny statlig incidenthanteringsfunktion inom IT-området*, Rikskriminalpolisens konferens om IT-kriminalitet, 2000-02-22--23

<sup>240</sup> Arbetsgruppen om informationskrigföring: *Åtgärder och skydd mot informationskrigföring*, Rapport nr 1, 1997, <http://www.ndc.se/inst/opi/ikk/ikk.htm>

Till skillnad från traditionella vapentechniker, kräver utvecklingen av informationsbaserade tekniker inte så stora finansiella resurser eller sponsring från en nation. Expertis på informationssystem och tillgång till viktiga nätverk kan vara de enda nödvändiga förutsättningarna. Sammankopplade nätverk kan därigenom bli föremål för attack och störning inte bara från andra stater, utan även från icke-statliga aktörer, t ex spridda grupper och individer.<sup>241</sup>

Statskontoret har gått igenom svenska myndigheternas redovisningar av anpassningsarbetet inför år 2000, vilket ger en påtaglig påminnelse om att man även i Sverige är beroende av sina IT-system. Vid så gott som varje myndighet, oavsett arbetsuppgifter, har användningen nått en sådan nivå att informationstekniken är oundgänglig för att överhuvudtaget bedriva någon verksamhet. Manuella alternativ att återgå till existerar inte. Trots att mycket arbete återstår innan en heltäckande elektronisk infrastruktur är etablerad, förekommer redan nu ett omfattande elektroniskt informationsutbyte. Att dessa flöden fungerar är avgörande för verksamheten vid såväl sändande som mottagande organisation. Utan IT stannar statsförvaltningen och därmed hela samhället.<sup>242</sup>

Informationskrigföring i sin vidaste mening anses vara ett av de allvarligaste hot som i dagsläget finns mot samhällets informationsförsörjning. Den snabba utvecklingen av globala nät för datakommunikation och det därmed ökande beroendet av IT för att kunna upprätthålla alla vitala funktioner som behövs för samhällets funktion gör oss mycket sårbara. Den växande mängden av information och bearbetning av information i samhällets alla delar – förvaltning, näringsliv, försvar – vilken hanteras med hjälp av IT i komplexa system, bidrar givetvis till det växande intresset för att kunna missbruka och utnyttja information för andra ändamål än det var tänkt.<sup>243</sup>

### ***IT-relaterad brottslighet***

Uppmärksamheten kring den IT-relaterade brottsligheten har ökat parallellt med den tekniska utvecklingen och den ökade användningen av IT. Men de hot som man diskuterat har också förändrats i takt med att ny teknik har utvecklats. Under mitten av 1980-talet tog den IT-relaterade brottsligheten sikte på förskingring av insiders. Det var stordatorernas tid och säkerheten kring dessa var i fokus. Under slutet av 1980-talet växte nätverken upp och hackern gjorde sin entré genom att utifrån ta sig in i nätverken. Sedan mitten av 1990-talet har användningen av Internet ökat explosionsartat och allt fler företag, organisationer och privatpersoner är idag uppkopplade mot Internet. Det ger nya och ökade möjligheter för kriminella att både göra intrång i datasystem och informationsdatabaser, och att effektivisera traditionella slag av bedrägerier och annan brottslighet.

I takt med användningen av Internet har bedrägerierna ökat. Det gäller investeringsbedrägerier, varor och tjänster som inte existerar etc. Klassiska former av finansiella bedrägerier har hittat nya marknader. I USA skickades falsk information ut på nätet om ett företagsförvärv, vilket medförde att aktiekursen steg med 30 %. Ett annat fall gällde försäljning av aktier i företag som inte existerade. Internet har skapat ett globalt marknadstorg för marknadsföring och försäljning som gjort det möjligt att vilseleda enskilda och företag att köpa varor och tjänster som inte håller vad de lovar eller att göra investeringar i projekt som saknar verklig-

---

<sup>241</sup> Molander, Roger C m fl: *Strategic Information Warfare – A New Face of War*, 1996

<sup>242</sup> Statskontoret 1998:15: *Staten i omvandling 1998*

<sup>243</sup> Statskontoret 1998:18: *Sammanhållen strategi för samhällets IT-säkerhet*, 1998,  
<http://www.statskontoret.se/publ/sakerhet/sakerhet.htm>

hetsbakgrund. På Internet kan man också utföra bedrägerier genom att använda någon annan persons kreditkort eller kreditkortsnummer. Internet medför ett kraftigt genomslag för bedrägerier och svindlerier eftersom nätet är globalt och utan större kostnader kan gäringsmannen vända sig till oräkneliga potentiella offer.<sup>244</sup>

### ***Informationsattackernas och brottslighetens omfattning***

Tidigare har den största delen av incidenter mot säkerheten i cyberspace utförts av hackers; individer som uppfyller olika personliga mål som i deras perspektiv inte har kriminella motiv. Det gäller fortfarande vid dagens incidenter. De senaste åren har dock de kriminellas roll vid incidenter i cyberspace ökat. Många framhåller idag att traditionella brott anpassas till IT-utvecklingen och hittar nya vägar över Internet. Enligt Robert H Anderson och Richard O Hundley på RAND:s National Defense Research Institute i USA är det inte ett resultat av att de kriminella blir medvetna om möjligheterna i cyberspace, utan snarare ett resultat av att en liten del av datahackers inser och utnyttjar de finansiella möjligheter som kriminella handlingar ger upphov till<sup>245</sup>.

John Austin, före detta polis och numera chef för firman Computer Crime Consultants, har utrett databrott i snart 25 år och hävdar att pengar sällan är det direkta målet vid databrott. Istället är det information som är väsentlig. Men det är en myt att tro att det stora hotet mot datasäkerheten är 16-åriga hackers som tar sig in i Pentagon och länders säkerhetstjänster. Det händer visserligen att det är rena hackers som ertappas, men i så fall är dessa ofta använda av andra, som betalar dem för att få fram information. Det är dessa professionella hackers som är farliga. De kompletteras även av ”intelligence agencies”, som ur öppna källor och andra källor samlar information åt uppdragsgivare som betalar för det. Enligt John Austin har organiserad brottslighet identifierat databrott som en tillväxtbransch.<sup>246</sup> Richard O Hundley och Robert H Anderson beskriver informationsmarknadens framväxt på ungefär samma sätt och pekar på att polismyndigheter i Europa har börjat skönja ett antal aktörer som manipulerar och guidar illvillig hackeraktivitet. Däribland nämns informationsmäklare, som ofta annonserar på ”the European hacker bulletin boards” och erbjuder betalning för specifik information.<sup>247</sup>

Steve Carter på Bank of Americas säkerhetsavdelning bekräftar att det ekonomiska spionaget, bruket av olagliga eller oetiska vägar att få fram information, ökar. Spionaget sker på många sätt; från länders underrättelsetjänster, via korrupta medarbetare hos konkurrenterna, genom underleverantörer, överköp av nyckelpersoner eller tekniskt spionage som övervakningskameror, telefonavlyssning, dataintrång och så vidare. Det senaste tillskottet är intrång i databaser.

Enligt Price-Waterhouse Coopers står Internetbedrägerier för drygt hälften, eller runt motsvarande 140 miljarder kronor, av de internationella finansiella bedrägerierna. I de Internetrelaterade bedrägerierna dominerar bruk av stulna eller falska kontokortsnummer eller identiteter. Det handlar alltså om ett mycket stort antal små bedrägerier som banker, företag eller privatpersoner förlorar pengar på. Det förekommer även Internetbedrägerier avseende betydligt större belopp, men med betydligt lägre antal. Bedrägerier mot internationella valutafonden IMF eller Världsbanken beräknas till 1,6 miljarder pund under 1999. En slutsats från konfe-

---

<sup>244</sup> BRÅ rapport 2000:2: *IT-relaterad brottslighet*, 2000

<sup>245</sup> Arquilla, John & Ronfeldt, David: *In Athena's Camp – Preparing for Conflict in the Information Age*, 1997

<sup>246</sup> Carlsson, Bengt: *Ny teknik som drivkraft och hjälpmedel för finansiella bedrägerier*, KFB rapport 1999:36 och Via Teldok 37, 1999, <http://www.teldok.framfab.se/pdf/via37.pdf>

<sup>247</sup> Arquilla, John & Ronfeldt, David: *In Athena's Camp – Preparing for Conflict in the Information Age*, 1997

rensen Fraud 4 i London, där över 100 länder samlats för att diskutera internationell finansiell brottslighet, är att bedrägeriomfattningen är större än man tidigare trott och att det är en ”tillväxtbransch”.<sup>248</sup>

Ovanstående utveckling återspeglas dock inte i befintlig svensk statistik. Riksrevisionsverket har gjort en kartläggningen av omfattningen av datorrelaterade brott och missbruk under 1995-1996. Undersökningen omfattar såväl statliga myndigheter som näringsliv, kommuner och landsting, och har utförts med hjälp av en enkät som ställts till ett representativt urval av alla svenska organisationer med minst 50 anställda. Brottsförebyggande rådet har gjort en uppföljning av Riksrevisionsverkets studie genom en enkätundersökning avseende åren 1997-1998. Den har kompletterats med intervjuer med bl a poliser och IT-säkerhetschefer, en telefonintervjuundersökning med personer med Internetuppkoppling i hemmet och en undersökning av polisanmälningar för åren 1997-1998. Undersökningarna ger inte belägg för att den IT-relaterade brottsligheten skulle vara så omfattande och allvarlig som den mytologiserade bild man gärna skapar av den nya brottsligheten. Särskilt utländska bedömares koppling mellan den organiserade brottsligheten, globaliseringen och IT kan enligt Brottsförebyggande rådet förefalla vara överdriven. I stället ger undersökningarna bilden av en IT-relaterad brottslighet av närmast ”vardagskaraktär”. Trots att de beskrivna farhågorna inte återspeglas i den kända IT-brottsligheten i Sverige idag anser dock Brottsförebyggande rådet att det finns grund för att ta den på allvar. Det gäller främst förekomsten av strukturella förändringar som skapar ny tillfällesstruktur för allvarliga brott. Bl a som en följd av den gjorda undersökningen kommer Brottsförebyggande rådet att initiera flera projekt som ska undersöka om det finns någon organiserad IT-brottslighet i Sverige och hur den i så fall ser ut.<sup>249</sup>

### ***Brister i säkerheten***

Befintliga säkerhetssystem i cyberspace är otillräckliga. Detta beror inte på att säkerhetstekniken saknas. Det speglar snarare en väldigt begränsad användning av befintlig teknik. I de flesta datorer används inte de tekniska säkerhetslösningar som finns tillgängliga.

Många säkerhetslösningar är krångliga att använda och de flesta användare är inte motiverade till detta extra arbete. Användare har inte ansett att säkerhetslösningar ökar värdet på en produkt, och är därför inte beredda att betala extra för dessa funktioner. Dator- och programvarutillverkarna har inte uppfattat säkerhetsmarknaden som attraktiv, vilket medfört att de inte har lagt till så många säkerhetslösningar till sina produkter. De flesta användare tar inte datorsäkerheten på allvar förrän de själva eller någon i deras direkta närhet utsätts för någon form av intrång eller dyligt.<sup>250</sup>

Det är nödvändigt att ha välfungerande rutiner för att förebygga och upptäcka datormissbruk och brott. Säkerheten i IT-systemen är först och främst en ledningsfråga. Företagsledningar måste prioritera datasäkerheten, och se till att säkerhetsfrågor har hög prioritet genom hela organisationen. IT-säkerheten kommer in som en naturlig del i alla typer av policy- och organisationsfrågor. Det finns enligt Riksrevisionsverket anledning att understryka att datasäkerheten inte i första hand är en fråga om teknik, apparater och program.<sup>251</sup>

---

<sup>248</sup> Carlsson, Bengt: *Ny teknik som drivkraft och hjälpmedel för finansiella bedrägerier*, KFB rapport 1999:36 och Via Teldok 37, 1999, <http://www.teldok.framfab.se/pdf/via37.pdf>

<sup>249</sup> BRÅ rapport 2000:2: *IT-relaterad brottslighet*, 2000

<sup>250</sup> Arquilla, John & Ronfeldt, David: *In Athena's Camp – Preparing for Conflict in the Information Age*, 1997

<sup>251</sup> RRV 1997:33: *Datorrelaterade missbruk och brott – en kartläggning gjord av Effektivitetsrevisionen*, 1997

### 7.2.8 Beräkningar av svarta sektorns storlek

Som vi redovisat i vår första rapport har EU sammanställt statistik om den svarta sektorns storlek i olika EU-länder. Av den framgår att Sverige och några andra nordeuropeiska länder har betydligt lägre andel svart arbete än de flesta sydeuropeiska länder.

Land	Svart sektor
Grekland	29-35 %
Italien	26 %
Spanien	19-23 %
Belgien	20 %
Tyskland	14 %
Frankrike	14 %
Nederländerna	14 %
Storbritannien	13 %
Irland	10 %
Danmark	7 %
Österrike	7 %
Sverige	7 %
Finland	4 %

*Siffrorna anger den svarta sektorn i procent av BNP.<sup>252</sup>*

I Sverige har RRV uppskattat att andelen svart arbete utgör ca 5 procent av det arbete som utförs i landet. Uppskattningen bygger på intervjuer med arbetstagare och företagare.<sup>253</sup>

Olika studier av den svarta sektorns storlek har givit något varierande resultat. Resultatet verkar emellertid i större utsträckning beror på hur studien har utförts än när den har utförts. Ovan nämnda undersökningar samt Joakim Vogels undersökning 1978/1979, Ingemar Hanssons undersökning för RSV:s räkning 1984 samt Åke Tengblads undersökning (SOU 1995:104) visar samtliga på en svart sektor i Sverige på mellan 3-7 % av BNP.<sup>254</sup>

Det finns dock uppskattningar som utvisar ett helt annat resultat. En österrikisk professor, Friedrich Schneider, har tittat på hur mycket kontanter som snurrar runt i ekonomin. Han antar att praktiskt taget alla svartjobb och kriminella affärer betalas kontant, just för att lura skattespanare och polis. Följaktligen arbetar han med hypotesen: ”ju större svart ekonomi, desto större efterfrågan på sedlar”. Med denna ”trubbiga” metod har Schneider kommit fram till att Nigeria och Thailand har de största svarta ekonomierna i världen. Deras svarta ekonomier motsvarar ca 70 % av BNP. Afrika har det högsta genomsnittet på 44 %, följt av Latinamerika på 39 % och Asien på 35 %. I det forna Sovjetunionen är snittet på 35 %, vilket är högre än i Östeuropa som har 21 %. I de rika länderna motsvarar den svarta ekonomin i genomsnitt 15 %. Enligt Schneiders beräkningar är också Sverige uppe i 20 % och endast fyra länder i den rika världen är värre: Grekland, Italien, Spanien och Belgien. Schneider hävdar

<sup>252</sup> RSV Rapport 1999:3: *Vår Omvärld år 2010, Rapport från Framtidsprojektet, etapp 1*, 1999

<sup>253</sup> RRV 1998:36: *Svart arbete*, 1998

<sup>254</sup> RSV Rapport 1999:3: *Vår Omvärld år 2010, Rapport från Framtidsprojektet, etapp 1*, 1999

att den svarta ekonomin växer snabbast i de länder där skatter och avgifter på arbete är som störst och där ligger Sverige i topp med 78 %.<sup>255</sup>

### **7.2.9 Globala kriminalitetens inverkan på ekonomi, politik och kultur**

För att inte kunna spåras flyttar kapital som härrör från den kriminella ekonomin konstant från finansiell institution till finansiell institution, från valuta till valuta, från investering i fast egendom till investering i nöjesindustrin. På grund av sin flyktighet och sin beredvillighet att ta stora risker följer och förstärker det kriminella kapitalet turbulensen på de finansiella marknaderna. På så sätt har det blivit en betydelsefull källa till instabilitet på de internationella finans- och kapitalmarknaderna.

Kriminell aktivitet har stort inflytande på en rad nationella ekonomier. I några fall är storleken på det kriminella kapitalet större än landets egen ekonomi. I andra fall – såsom Columbia, Peru, Bolivia eller Nigeria – är det kriminella kapitalet stort nog att kunna villkora vissa makroekonomiska processer. I ytterligare andra länder såsom Ryssland och Italien är dess infiltration av affärsverksamhet och institutioner så omfattande att hela den ekonomiska miljön påverkas. Till och med ekonomier så stora som den japanska har påverkats. Sålunda skapade den kriminella ekonomin en finansiell kris 1995 på grund av att dåliga lån påtvingats banker av maffiaorganisationen Yakuza.

Påverkan av brottslighet på statliga institutioner och på politiken är till och med ännu större. Statlig suveränitet som redan blivit illa tilltygad av globaliseringen är direkt hotad av flexibla kriminella nätverk som undgår kontroller och som tar risker som ingen annan organisation klarar av.

Den sicilianska maffian, japanska Yakuza, de Hong Kong-, Taiwan- eller Bangkok-baserade triaderna och de colombianska kartellerna är beroende av sin förmåga att bygga och över tiden bevara förbindelser med segment av stater och regioner, både med politiker och byråkrater. Detta är fortfarande ett betydelsefullt element hos den organiserade brottsligheten; man infiltrerar och korrumpierar tjänstemän och ibland statliga institutioner. Globaliseringen har emellertid gett den organiserade brottsligheten möjlighet till en delvis ny strategi. Säkra eller relativt säkra uppehållsplatser kan återfinnas litet var stans på jorden: små (Aruba), medelstora (Columbia), stora (Mexiko) och jättestora (Ryssland), liksom många fler. Dessutom ger den höga rörligheten och den extrema flexibiliteten hos nätverken möjlighet att undvika nationella regleringar och de stränga förfaranden som är förknippade med internationellt polissamarbete. Genom att också satsa på lokal flexibilitet och internationell komplexitet anpassar sig den kriminella ekonomin till desperata kontrollförsök av rigida, nationsbundna statliga institutioner, vilka vet att de förlorar kampen. Samtidigt förlorar de en viktig beståndsdel i den nationella suveräniteten: dess förmåga att genomdriva lag och ordning.

I sin desperata reaktion på den ökande makten hos den organiserade brottsligheten kommer demokratiska stater – i självförsvar – att tillgripa medel som begränsar grundläggande demokratiska rättigheter. Med nationalstaten under belägring och med statliga institutioner och ekonomier som är osäkra på grund av de transnationella nätverken av kapital och människor kan det växande inflytandet av global brottslighet medföra en avsevärd beskärning av demokratiska rättigheter, värden och institutioner.

---

<sup>255</sup> Forsberg, Håkan: *Den svarta sektorn i Sverige beräknas till 375 miljarder*, Svenska Dagbladet, 1999-09-11



Staten hotas inte enbart utifrån av den organiserade brottsligheten. Den angrips också inifrån. Förutom förmågan hos kriminella att muta eller skrämma poliser, domare och regeringstjänstemän finns det en mer försåtlig och förödande metod: korrumpning av demokratisk politik. Det alltmer ökande behovet att finna finansieringskällor till politiska kandidater eller partier ger brottsligheten en gyllene möjlighet. Brottsligheten kan ytterligare skada den demokratiska processen genom att skandalisera politiker.

De kriminella nätverken är förmodligen mer utvecklade än dem hos multinationella företag, beroende på att de kriminella nätverken har stark förmåga att kombinera kulturell identitet och global företagsamhet. Emellertid ligger den huvudsakliga kulturella inverkan från global brottslighet på samhällena i stort långt utöver deras egen kulturella identitet. Den ligger i den *nya kultur som de framkallar*. I många sammanhang har framgångsrika kriminella blivit hjältefigurer för en ung generation som inte ser någon lätt väg ut ur fattigdom och säkerligen inga möjligheter till lyxkonsumtion och ett gott liv. Från Ryssland till Columbia framhäver observatörer den lokala ungdomens fascinerande av mafioso. I en värld av utanförskap och med en kris för legitimiteten hos politiken blir gränslinjen mellan protest, omedelbar belöning, äventyr och brottslighet i ökad omfattning suddig. Det förhållandet att människor över hela världen fascinerats av actionfilmer i vilka skådespelare uppträder som medlemmar av den organiserade brottsligheten kan inte förklaras med undertryckta behov av våld hos dessa betraktare. Det kan indikera den kulturella nedbrytningen av traditionella etiska värden och implicit innebära ett erkännande av ett nytt samhälle. Detta är i så fall sammansatt av kommunal identitet och motspänstig konkurrens, för vilket global brottslighet utgör ett kondenserat uttryck.<sup>256</sup>

Kriminologen David L. Carter har skrivit en uppsats med rubriken ”International Organized Crime”. Han avslutar denna med en rad påpekanden och rekommendationer, vilka kan vara av intresse att lyfta fram i detta sammanhang.

- Organiserad brottslighet är i tilltagande utsträckning av entreprenörskaraktär.
- Organiserad brottslighet blir alltmer global.
- Den östeuropeiska organiserade brottsligheten växer snabbt och utgör ett påtagligt hot som det är angeläget att få ökad kännedom om.
- Östeuropeisk brottslighet har visat att den är extremt våldsbenägen.
- Nordamerika och i synnerhet USA utgör mål för östeuropeiska kriminella entreprenörer.
- Polismyndigheter och underrättelsetjänster måste förbereda sig för att ingripa nu mot den växande östeuropeiska brottsligheten annars kan det bli för sent.<sup>257</sup>

### **7.3 Kriminalitetens bekämpning och motkrafter**

Ett nyckelord i den pågående utvecklingen är globalisering. Det är visserligen tveksamt om det ens råder enighet om begreppet som sådant. En innebörd är att dynamiken i världsekonomin har ökat och att det handlar om mycket starka marknadskrafter som av många bedöms vara okontrollerbara. Huvudaktörer är företagen som är transnationella och inte bundna till någon nationalstat utan de etablerar sig där villkoren är fördelaktigast.

---

<sup>256</sup> Manuel Castells: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volym 3: End of Millenium*, 1999

<sup>257</sup> Ryan, Rush: *Understanding Organized Crime in Global Perspective*, 1997

Det handlar om en ny ekonomi som ibland också kallas för nätverksekonomi. Den nya ekonomin är extremt rörlig och kapital förs mellan länderna i elektronisk hastighet. Varor och tjänster rör sig smidigt över gränser samtidigt som idéer och kunskap blir allt mer globalt verksamma. Teknikutvecklingen tar inte hänsyn till några nationsgränser. Det gör i allt mindre utsträckning också ekonomin. Företagen tvingas delta i en hänsynslös konkurrens på den globala arenan.

Nätverket kommer att utgöra den rätta organisationsformen i denna globala ekonomi som kräver ständig anpassning och stor flexibilitet. Som en följd av detta uppkommer också virtuella företag som innebär mer eller mindre tillfälliga samarbetsformer mellan företag.

Den nya globala ekonomin kan komma att ge en hittills inte skådad produktivetsförbättring men den kan också komma att hänsynslöst genomsöka hela jorden efter vinstgivande aktiviteter. Detta kan mycket väl leda till ökad selektering och växande inkomst- och förmögenhetsklyftor. Vi kan komma att få en världselit av entreprenörer som är oerhört rika, som besitter en enorm datakapacitet och som har komplett kontroll över sina finanser. De väljer var de vill bo och vilken skatt de vill betala. Transaktioner på Internet kan enligt vissa experter krypteras och bli närmast omöjliga att komma åt för nationalstater för t ex beskattningsändamål.

En konsekvens av denna utveckling som delvis kan skönjas redan idag är ökad global kriminalitet. Den nya ekonomin och teknikutvecklingen skapar också nya möjligheter för brottslig verksamhet, en global ekonomi med kriminella förtecken. Nätverk utgör en naturlig samarbetsform för kriminella verksamheter. Globala, elektroniskt baserade finanssystem underlättar tvätt av pengar från illegala aktiviteter. Dessa pengar kan komma att i ökad utsträckning investeras i legala verksamheter och gränsen mellan organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet blir allt tydligare.

Det är lätt att komma till slutsatsen att dessa starka globala krafter knappast kan neutraliseras genom åtgärder och regleringar som är renodlat nationella till sin karaktär. I stället krävs förmodligen tämligen kraftfulla åtgärder som arbetas fram av världssamfundet eller av andra överstatliga organ. Syftet med detta avsnitt är därför att försöka belysa just dessa motkrafter.

### **7.3.1 Synpunkter på globaliseringen**

Det finns en rad författare som försökt väcka opinion mot den beskrivna utvecklingen. En del uttrycker enbart vrede över marknadskrafterna och de konsekvenser som kan uppkomma i dess spår. Hit hör t ex Vivianne Forrester<sup>258</sup>, Pierre Bordieu<sup>259</sup> och John Pilger<sup>260</sup>. Andra – t ex professorerna Paul Hirst och Grahame Thompson<sup>261</sup> – ifrågasätter globaliseringen som realitet. Åter andra – t ex David Korten<sup>262</sup> – lyfter fram globaliseringen som ett problem på vilket de redovisar olika lösningsalternativ.

Paul Hirst och Grahame Thompson menar att nationalstaterna inte är i händerna på de transnationella krafterna utan makten ligger i stället i en arbetsfördelning och samordning mellan

---

<sup>258</sup> Forrester, Vivianne: *Den ekonomiska terrorn*, 1996

<sup>259</sup> Bordieu, Pierre: *Moteld*, 1999

<sup>260</sup> Pilger, John: *Den dolda dagordningen*, 1999

<sup>261</sup> Hirst, Paul & Thompson, Grahame: *Myten om den globala ekonomin*, 1998

<sup>262</sup> Korten, David: *När företagen styr världen*, 1996

de internationella, nationella och regionala nivåerna. Globaliseringsmyten motverkar varje försök till en sådan arbetsfördelning genom att intala människor att den internationella ekonomin är omöjlig att styra. På sikt är det dock bara om de stora marknadsaktörerna ser fördelar med reglering eller om en grupp inflytelserika regeringar ingriper som det går att återreglera marknaden, men omöjligt är det inte. Världens finansmarknader är inte omöjliga att styra. Problemet är viljan hos världens regeringar.<sup>263</sup>

Hans-Peter Martin och Harald Schumann frågar sig hur mycket marknad som demokratin tål. Ett demokratiskt samhälle är bara stabilt om väljarna känner och vet att alla medborgares rättigheter och intressen räknas, inte bara de överlägsnas. Demokratiska politiker måste därför insistera på social utjämning och begränsa den enskildes frihet till förmån för det allmännas bästa. Denna jämvikt håller enligt författarna nu på att gå förlorad men de menar att det redan finns utkast och strategier för hur trenden mot enfemtedelssamhället ska kunna hejdas. Det första viktiga steget är att inskränka den politiska makten hos aktörerna på finansmarknaden. De vill ha en omsättningsskatt på valutahandeln och på utlandskrediter kopplade till en ekologisk skattereform. De redovisar också tio idéer mot 20/80-samhället:

1. En demokratiserad och handlingskraftig Europeisk Union.
2. Förstärkning och europeisering av det civila samhället.
3. En europeisk valutaunion.
4. Utvidgning av EU:s lagstiftning till skatteområdet.
5. Omsättningsskatt på valutahandeln.
6. Sociala och ekologiska miniminormer i världshandeln.
7. En europeisk ekologisk skattereform.
8. En europeisk lyxskatt.
9. Europeiska fackföreningar.
10. Stopp för avregleringar utan social skyddsnet.<sup>264</sup>

Även Manuel Castells ser EU som en tänkbar framtida motvikt mot marknaden genom att EU sammanför de tekniska och ekonomiska resurserna hos enskilda stater. Enskilda nationalstater kommer enligt Manuel Castells att överleva men inte deras suveränitet. EU skulle kunna utvecklas till ett nätverkssamhälle men inte utan att man först klarar av att skapa en slags europeisk kulturell identitet som inte finns idag.<sup>265</sup>

David Korten menar att visionen om en global ekonomi utövar en berusande lockelse. Tvärt emot vad företagsliberalisterna vill få oss att tro, är de förföriska melodier som sköljer över oss ingalunda komponerade av några ofrånkomliga historiska krafter som inte går att styra. Han hävdar att det borde stå klart att fattigdom inte kan undanröjas med hjälp av ekonomisk tillväxt på en globaliserad fri marknad som försvagar och klipper av kulturella och sociala band. Lösningen ligger i stället i att man återupprättar och stärker dessa band. Mänsklighetens överlevnad – inte bara de fattigas och utslagnas, utan även de relativt välmåendes – är beroende av att vi bygger en ram av institutioner och värderingar som främjar ett sådant återuppbyggande.

---

<sup>263</sup> Hirst, Paul & Thompson, Grahame: *Myten om den globala ekonomin*, 1998

<sup>264</sup> Martin, Hans-Peter & Schumann, Harald: *Globaliseringsfällan*, 1997

<sup>265</sup> Manuel Castells: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volym 3: End of Millenium*, 1999

Ingemar Lindberg har i en nyligen utkommen bok argumenterat för att fackföreningsrörelsen måste utvecklas till en motkraft. Tanken är att fackföreningar i detta syfte måste lämna den nationella arenan och gå samman internationellt.<sup>266</sup>

James B. Wolfensohn, president för Världsbanken, skriver i en debattartikel rubricerad ”Vi är värda en bättre värld” om behovet av globala regleringar som motvikt mot marknadskrafterna. Han argumenterar för en ny internationell struktur för utvecklingen, en struktur som balanserar den globala ekonomiska strukturen. En sådan utvecklingsplan kräver enligt honom en ärligt engagerad, världsomspännande koalition, grundad på samarbete mellan alla aktörer – FN, regeringarna, organisationer för utvecklingsarbete som Världsbanken, den privata sektorn och det civila samhället.<sup>267</sup>

### **7.3.2 Bekämpning av brottsligheten via internationella organ**

Det har vuxit fram ett påtagligt växande intresse från olika internationella organ att agera mot den allt mer utbredda organiserade brottsligheten. Detta hänger samman med hur brottslingarna ändrat sitt beteende. De senares transnationella utveckling kan huvudsakligen hänföras till:

- En önskan att upprätta ett avstånd mellan den plats där de olagliga aktiviteterna utförs och den plats från vilken de leds, allt i syfte att försvåra för brottsbekämpande myndigheter att komma åt kärnan i den brottsliga verksamheten.
- En strävan att diversifiera aktiviteterna bland flera länder i syfte att maximera vinst och minimera risk samtidigt som man utnyttjar internationaliseringen av finanssystemen för att dölja och tvätta vinsterna.
- En vilja att svara upp mot internationaliseringen av det ökade internationella samarbetet i brottsbekämpningshänseende.<sup>268</sup>

#### ***Förenta Nationerna***

FN har alltid spelat en roll i kampen mot organiserad internationell brottslighet främst genom en rad uttalanden rörande t ex korruption, penningtvätt och människohandel. Ett sådant dokument är 1988 års FN-konvention mot olaglig narkotikahandel. 150 stater har skrivit under konventionen men 13 av dessa hade 1997 ännu inte vidtagit åtgärder i enlighet med konventionen. Hit hör bl a Österrike, Schweiz, Israel, Nya Zeeland, Indonesien och Filippinerna. 45 stater hade vid samma tidpunkt inte skrivit på konventionen.

FN höll 1994 en konferens i Neapel ”The World Conference on Organised Transnational Crime”. Vid konferensen antogs en plan mot organiserad transnationell brottslighet i syfte att stärka nationell brottsbekämpningsförmåga och internationellt samarbete. Den politiska deklARATIONEN och aktionsplanen framhöll bl a nödvändigheten av en allmänt accepterad definition av organiserad brottslighet.

Vidare antog Generalförsamlingen i december 1996 ”The International Code for Conduct of Public Officials”. Denna fokuserar på frågor rörande tjänstemäns uppträdande och behandlar

---

<sup>266</sup> Lindberg, Ingemar: *Välfärdens idéer*, 1999

<sup>267</sup> Wolfensohn, James B: *Vi är värda en bättre värld*, Aftonbladet 2000-01-18

<sup>268</sup> Adamoli, Sabrina m fl: *Organised Crime Around the World*, 1998

bl a) intressekonflikter och diskvalificerande beteenden, b) öppenhet rörande tillgångar, c) mottagande av gåvor och andra favörer, d) konfidentiell information, e) politiska aktiviteter. Genom resolution 51/191 antog Generalförsamlingen också ”United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions”.<sup>269</sup>

### ***Europarådet***

Den mest aktuella åtgärden utgörs av den aktionsplan mot organiserad brottslighet som antogs av presidenter och premiärministrar vid rådets toppmöte i oktober 1997. De behandlade frågorna rörde demokrati och mänskliga rättigheter, säkerhet, demokratiska värden och kulturell mångfald liksom rådets strukturer och arbetsmetoder. De deltagande länderna enades om att stärka det internationella samarbetet för att bekämpa terrorism, att öka samarbetet mot korruption inkluderande länken till organiserad brottslighet och penningtvätt, att förbättra samarbetet rörande bekämpning av narkotikahandel, att tillförsäkra gemensamma standards för skydd av barn mot inhuman behandling och att förhindra all form av barnpornografi.

Samtidigt startade rådet två projekt mot bakgrund av de problem som uppträder i länder i Central- och Östeuropa.

Det första kallas Octopus-projektet och är ett samverkansprojekt mellan Europarådet och EU-kommissionen. Det består av fyra steg. För det första ska effekterna av organiserad brottslighet och korruption kartläggas. Som ett resultat av detta arbete ska i ett andra steg utfärdas rekommendationer och riktlinjer för åtgärder. De tredje och fjärde stegen utgörs av uppföljning av projektet och slutlig utvärdering av arbetet.

Det andra projektet rör bekämpning av penningtvätt i länder som inte täcks av verksamheten hos FATF (Financial Action Task Force).

Dessutom arbetar två kommittéer bestående av experter med att konstant studera och analysera den organiserade brottsligheten.<sup>270</sup>

### ***G7-länderna***

Från sin tillblivelse har dessa länder (USA, Japan, Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Italien och Kanada) varit engagerade i bekämpningen av organiserad brottslighet. De mest signifikanta åtgärderna är bildandet av dels FATF (se vidare nedan under Penningtvätt), dels Expertgruppen mot transnationell organiserad brottslighet. Den senare har givit ut drygt 40 rekommendationer ägnade att underlätta kampen mot organiserad brottslighet.

### ***EU***

EU garanterar rörelsefrihet för kapital, varor, tjänster och personer över medlemsländernas gränser. Det är därför enligt många experter begripligt att organiserad brottslighet drar fördelar av situationen bl a genom att utnyttja brister i lagstiftningen på nationell nivå. Det handlar

---

<sup>269</sup> Adamoli, Sabrina m fl: *Organised Crime Around the World*, 1998

<sup>270</sup> Adamoli, Sabrina m fl: *Organised Crime Around the World*, 1998

om droghandel, penningtvätt, bedrägerier (främst mot EU:s egna intressen), korruption, människohandel och andra illegala åtgärder.

Trots all överstatlig makt som tilldelats olika europeiska institutioner i syfte att underlätta bekämpandet av organiserad brottslighet förfaller enligt Sabrina Adamoli m fl situationen vara tämligen mångfacetterad.<sup>271</sup>

Det går i detta sammanhang inte att lämna någon fullständig redogörelse för de olika åtgärder som EU vidtagit på aktuella områden. Några kan dock nämnas.

När det gäller drogbekämpning inrättades i juni 1993 en speciell enhet – the European Drug Unit (EDU) – med uppgift att garantera utbyte av information rörande narkotika och penningtvätt.

För att motverka bedrägerier mot EU:s finansiella intressen inrättades EU-kommissionen 1994 UCLAF (Unitè contre la lutte anti fraude). Uppgiften för enheten är att bekämpa bedrägerier mot EU:s budget.

Europarådet höll ett möte i Dublin i december 1996 och underströk därvid betydelsen av att harmonisera lagar, att utveckla samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter, att fästa särskild uppmärksamhet på droghandel, att fullt ut implementera EU-direktivet om penningtvätt särskilt i beaktande av dess effekt utanför den traditionella finanssektorn.

EU har dessutom den 28 april 1997 antagit en handlingsplan för bekämpande av den organiserade brottsligheten. Planen innehåller 15 politiska riktlinjer samt en detaljerad handlingsplan med 30 rekommendationer. Varje rekommendation innebär ett åliggande för medlemsstaterna och innehåller en tidpunkt som utsäger när åtgärder senast ska vara vidtagna.

### **7.3.3 Bekämpningen av korruption**

Enligt en ESO-rapport är de lagar som reglerar mutor trots vissa variationer tämligen likartade i olika länder. I Europa och i OECD-länderna behandlas mutor till tjänstemän och politiker på ett likartat sätt. Det är straffbart att besticka och olagligt att ta emot muta. I några länder – Finland, Frankrike, Japan, Liechtenstein, Norge, Nya Zeeland, Portugal, Sydkorea och till viss del Storbritannien och USA – är mutor även olagliga inom den privata sektorn.

När det gäller mutor till tjänstemän i andra länder är skillnaderna större såväl beträffande olagligheten att ge mutor som om skatteavdrag ska tillåtas vid internationella transaktioner. Endast i några få länder – USA, Storbritannien och Belgien – har det varit straffbart att ge mutor till tjänstemän i andra länder. USA har varit föregångare på detta område.

Enligt rapporten var i mars 1997 skatteavdrag för mutor olagliga i 15 OECD-länder och tillåtna i 12 länder. I de flesta länder – t ex Finland, Grekland, Italien och Spanien – var det inte tillåtet att göra skatteavdrag för mutor eftersom dessa inte utgjorde avdragsgilla kostnader. Sverige och Danmark intog en mellanställning då skatteavdrag tilläts om mutor var praxis i det andra landet.

---

<sup>271</sup> Adamoli, Sabrina m fl: *Organised Crime Around the World*, 1998

Skatteavdrag	OECD	Västeuropa
<b>Ja (1)</b>	Australien, Belgien, Frankrike, Tyskland, Island, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Nya Zeeland, Portugal, Schweiz, Österrike	Belgien, Frankrike, tyskland, Island, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Schweiz, Österrike
<b>Ja(2):</b> Krav på praxis i mottagarlandet, bevisbörda hos skattebetalaren.	Sverige, Danmark	Sverige, Danmark
<b>Nej (3)</b>	Kanada, Tjeckien, Finland, Grekland, Norge, Ungern, Italien, Japan, Korea, Mexiko, Norge, Polen, Spanien, Turkiet, Storbritannien, USA	Finland, Grekland, Italien, Spanien, Storbritannien

*Möjligheterna till skatteavdrag för mutor till utländska offentliga ämbetsinnehavare i OECD-länder och Västeuropa.<sup>272</sup>*

I rapporten redovisas också en intressant jämförelse. Man ställer data om regler kring internationella transaktioner mot data om korruptionens betydelse vid handelsutbyte. Indexet beskriver hur korruptionen påverkar utrikeshandeln och mäter de ledande exportländernas benägenhet att betala mutor internationellt. Det framgår att Australien, Sverige och Malaysia har lägst benägenhet att betala mutor. Rangordningen visar att bland länder med stor benägenhet att betala mutor internationellt, tilläts skatteavdrag för detta i tre av fyra länder. En granskning av sambandet mellan lagstiftning om mutor till utländska tjänstemän (skatteavdrag 1-3) och benägenheten att betala mutor internationellt, visar att detta är svagt. Följaktligen verkar lagstiftningen på området inte ha haft avgörande betydelse för hur flitigt mutor använts.

Land	Korruptionens handelseffekt	Skatte- avdrag
Belgien/Luxemburg	-8,0	1
Frankrike	-7,2	1
Italien	-6,8	3
Nederländerna	-6,0	1
Korea	-5,7	3
Storbritannien	-5,3	3
Spanien	-4,8	3
Kina/Hong Kong	-4,5	
Tyskland	-2,6	1
Singapore	-2,5	
Kanada	-1,9	3
Japan	-1,7	3
Schweiz	0,6	1
USA	0,7	3
Österrike	1,2	1
Australien	4,8	1
<b>Sverige</b>	<b>6,5</b>	<b>2</b>
Malaysia	6,7	

*Korruptionens effekt på internationell handel 1996 jämfört med regler för skatteavdrag.<sup>273</sup>*

<sup>272</sup> Ds 1999:62: *Hederlighetens pris*, ESO-rapport, 1999

Enligt rapporten ligger tyngdpunkten i redovisningen av åtgärder på arbetet inom OECD och EU. Sverige har genomfört förändringar i lagstiftningen fr o m den 1 juli 1999 på grund av konventioner inom EU och OECD. OECD-fördraget om kriminalisering av mutor till tjänstemän inom den offentliga sektorn i andra länder har inneburit att flertalet medlemsländer ändrat sin lagstiftning. OECD-konventionen innehåller också rekommendationer på andra områden: krav på bokföring och utomstående granskning, offentlig upphandling, internationellt samarbete, uppföljning av institutionell planering, samarbete med icke-medlemsstater och samarbete med internationella instanser och utomparlamentariska organisationer.<sup>274</sup>

### **7.3.4 Bekämpning av penningtvätt**

#### ***Konventioner mm***

De juridiska instrument som nämns nedan innefattar möjlighet till identifikation och upptäckt av brottsliga transaktioner, ömsesidig rättshjälp, informationsutbyte samt samarbete i form av förverkande för att ta ifrån brottsligheten vinsterna av brott.

Det finns två viktiga konventioner som kan användas i kampen mot penningtvätt. Den första är 1988 års Wienkonvention om olaglig handel med narkotiska preparat och psykotropa ämnen. Enligt konventionen har alla stater skyldighet att kriminalisera penningtvätt med anknytning till handel med droger och att vidta åtgärder för att frånta brottslingarna vinningen av brotten. Detta innefattar bland annat regler om förverkande. Domstolarna eller andra behöriga myndigheter i de fördragsslutande staterna ska också ha möjlighet att ta del av information hos banker och andra finansinstitut i syfte att identifiera vinning av narkotikabrott. Det sägs uttryckligen att banksekretess inte ska kunna hindra detta.

Den andra konventionen är OECD:s och Europarådets förverkandekonvention från 1990, vilken omfattar inte bara narkotikabrott, utan även andra former av brottslighet med ekonomiska inslag. Enligt konventionen har staterna skyldighet att införa straff för uppsåtlig penningtvätt. Staterna uppmanas också att införa möjlighet till nya tekniker när det gäller utredning av brott, t ex sk ”monitoring order” som innebär att en domstol kan fatta beslut om att alla transaktioner på visst konto ska följas under en viss tid liksom även fysisk bevakning av en misstänkt i form av spaning eller telefonavlyssning. Inte heller här får banksekretess hindra utredningen. Vidare krävs inte enligt konventionen att förbrottet ska vara begånget i en fördragsslutande stat för att penningtvätt ska kunna angripas. Konventionen garanterar också att samarbetet mot brottslighet inte går ut över mänskliga fri- och rättigheter. Ett problem är att inte många stater har tillträtt konventionen.

EG utarbetade 1991 ett direktiv om penningtvätt som omfattar dels rapporteringskrav, dels kriminalisering av penningtvätt till följd av brott som avses i Wienkonventionen. Direktivet är nu under utvidgning<sup>275</sup>.

---

<sup>273</sup> Ds 1999:62: *Hederlighetens pris*, ESO-rapport, 1999

<sup>274</sup> Ds 1999:62: *Hederlighetens pris*, ESO-rapport, 1999

<sup>275</sup> (91/308/EG) Jfr KOM (1999) 352 slutlig



### ***Medverkan av banker och andra som hanterar pengar***

I enlighet med den beskrivning av hur penningtvätt traditionellt går till har åtskilligt arbete syftat till att förbättra kontrollen hos framförallt banker. Arbetet kan sammanfattas under uttrycket "know your customer" och består av dels krav på kundidentifikation, dels bättre kunskap om penningtvätt hos banktjänstemän. Ett viktigt inslag i arbetet mot penningtvätt är också rapporteringsskyldighet för banker när det gäller hantering av stora belopp eller på annat sätt misstänka transaktioner. Rapportering sker till behöriga nationella åklagar/polismyndigheter. Dessa fundamentala principer, som utvecklats mer i detalj genom t ex FATF:s rekommendationer (mer om FATF nedan) tillämpas i många länder och av dess banker, men ännu inte överallt. Sett till det stora hela begränsar sig arbetet ofta till transaktioner som har med narkotikabrott att göra. Det har emellertid visat sig att det finns vissa överspillande effekter av bankernas rapporteringsskyldighet när det gäller upptäckt av andra brott. Att medverkan av banker och andra finansiella institut verkligen haft effekter för arbetet mot penningtvätt kan bekräftas genom att det visat sig ett behov av att inom EU utarbeta ett nytt direktiv mot penningtvätt som också omfattar rapporteringsskyldighet för växlingskontor, investeringsföretag, försäkringsföretag, mäklare och vissa jurister<sup>276</sup>.

### ***Statligt samarbete***

Mellanstatligt samarbete innefattar ömsesidig rättshjälp vid brottsutredningar, informationsutbyte och samarbete kring förverkande och beslag av vinster av brott. Också det mellanstatliga samarbetet är i huvudsak inriktat mot vinster av narkotikabrott i enlighet med Wienkonventionen av år 1988<sup>277</sup>. Den senare OECD och Europarådskonventionen av år 1990 som också riktar sig mot andra allvarliga brott har inte på långa vägar vunnit samma uppslutning. EU tycks dock nu gå mot en brottsdefinition som omfattar inte bara narkotikabrott utan även annan organiserad brottslighet och vissa, särskilt mot EG:s finansiella intressen riktade brott<sup>278</sup>.

FATF (Financial Action Task Force) bildades ursprungligen som ett samarbete mellan G7-länderna och EG, men har nu cirka 30 medlemmar. FATF är organiserat med skiftande ordförandeskap och olika arbetsgrupper. Arbetet går ut på att sammanställa information om penningtvätt, utfärda rekommendationer (i samarbetet med bankväsendet), övervaka efterlevnaden av rekommendationerna och att studera utvecklingen av penningtvätt. De rekommendationer som utfärdas har ingen bindande status, men de har ändå haft viss betydelse för framväxten av ett internationellt samförstånd i arbetet mot penningtvätt. Rekommendationerna används som måttstock för att utvärdera nationella system och flera enskilda rekommendationer har införlivats i bindande instrument såsom Europarådskonventionen från 1990, Wienkonventionen från 1980 och EG:s direktiv om penningtvätt. Här kan också nämnas att bankväsendet utarbetat ett system känt som Baselrekommendationerna, som på samma sätt har stor betydelse när det gäller att avgöra vad som är god standard.

FATF:s rekommendationer går bland annat ut på att staterna ska implementera Wienkonventionen, anpassa banksekretessen till konventionens krav och ge varandra ömsesidig rättshjälp. Arbetet tar sig också uttryck i en vilja att få staterna att förbättra sina nationella strafflagar,

---

<sup>276</sup> KOM(1999) 352 slutlig

<sup>277</sup> Gilmore, W C: *Dirty Money*, 1995 och Bosworth-Davies, Rowan & Saltmarsh, Graham: *Money Laundering*, 1994

<sup>278</sup> KOM (1999) 352 slutlig

bland annat genom att straffbelägga penningtvätt på grund av narkotikabrott i första hand, men även andra allvarliga brott där det är möjligt. FATF arbetar också med att förbättra samarbetet med det finansiella systemet när det gäller krav på identifikation av kunder, samarbete med polisen, rapportering av misstänka transaktioner och utbildning av banktjänstemän. Arbetet inriktas nu också mycket på att utvärdera olika staters system för bekämpande av penningtvätt. Nu pågår också olika överväganden hur de fåtal länder och banker, som inte vill samarbeta, ska hanteras. Bland många av de länder som kunnat utpekats som offshoreparadis har nu infunnit sig en ökande medvetenhet om penningtvättens negativa effekter. Det innebär bland annat att den tidigare fientliga attityden från vissa länder i väst, t ex USA, mot vissa sk paradiser har fått tonas ned till förmån för samarbete. Många av dessa länder accepterar nu FATF:s rekommendationer. Det finns en begränsning och det är att allt är kopplat till penningtvätt som har samband med narkotikahandel. Att det finns ett behov av att komma tillrätta med penningtvätt som härrör från andra brott är ännu inte allmänt erkänt i världen.<sup>279</sup>

### **7.3.5 Bekämpning av informationsoperationer/informationskrigföring**

Intresset för informationskrigföring i omvärlden har ökat sedan 1997. För närvarande kännetecknas intresset på ett övergripande plan i andra länder av managementproblemet inom varje land, dvs hur ansvaret för i första hand skyddet mot informationskrigföring ska fördelas bland befintliga myndigheter och organ.

EU:s högnivågrupp för frågor om organiserad brottslighet har initierat ett arbete avseende en översyn av den organiserade brottslighetens användande av IT och högteknologi. Som grund för detta arbete används bl a redan utförda arbeten av olika internationella organ som G8, Europarådet, OECD m fl.

Som ett av de viktigaste inslagen i översynsgruppens material nämns G8:s handlingsplan i tio punkter för bekämpande av högteknologisk brottslighet. Handlingsplanen fick den 19 mars 1998 politiskt stöd av EU:s ministerråd. Handlingsplanen omfattar frågor om utbildning, organisation och bemanning av de nationella brottsbekämpande organen. I den första punkten behandlas en för informationsskyddet viktig fråga - nämligen kravet på ett dygnet-runt-bemannat nätverk av kontaktpunkter för bekämpning av högteknologisk kriminalitet inom G8:s medlemsstater. Även länder inom EU som inte är anslutna till G8 rekommenderas att ansluta sig till ett sådant nätverk.<sup>280</sup>

Statskontoret har låtit utföra en undersökning av hur våra nordiska grannländer samt Holland, Storbritannien och Tyskland angripit frågan om en nationellt sammanhållen strategi för IT-säkerhet. Ett genomgående intryck är att informationssäkerhet ägnas stor uppmärksamhet i många länder just nu. Pådrivande faktorer är Internet och önskemålen om en säker elektronisk handel. Elektroniskt informationsutbyte mellan organisationer ökar snabbt, såväl nationellt som internationellt. Detta medför krav på generellt accepterade säkerhetslösningar. Flera aktiviteter pågår också för att utveckla standarder inom området informationssäkerhet som kan få såväl europeisk som internationell acceptans. Inget av de länder som studerats här har en fullständig nationell IT-säkerhetsstrategi. Samtliga har dock tagit initiativ för att på olika sätt hantera dessa frågor.

<sup>279</sup> Gilmore, W C: *Dirty Money*, 1995

<sup>280</sup> Arbetsgruppen om informationskrigföring: *Åtgärder och skydd mot informationskrigföring – förslag till ansvarsfördelning mm*, Rapport nr 2 (öppen) 1998, <http://www.ndc.se/inst/opi/ikk/ikk.htm>

Ett stort antal utredningar har under senare år gjorts i Sverige inom områdena IT-säkerhet, informationssäkerhet samt informationskvalitet. Utredningarna har haft olika utgångspunkter för sitt arbete men samtliga har dragit ungefär samma slutsats. Vad som saknas idag för att få ett kvalitativt högtstående säkerhetsarbete är en samordning av arbetet med informationssäkerhet inom regeringen, en samordning av ansvariga myndigheters arbete med informationssäkerhet, certifiering av IT-säkerhet och återkommande risk- och sårbarhetsanalyser samt systematisk incidentrapportering. Vad utredningarna också har konstaterat är att det pågår säkerhetsarbete på flera olika håll men isolerat från varandra, vilket inte ger en tillfredsställande total säkerhet med tanke på de komplexa och integrerade IT-system som växt fram och det ömsesidiga beroende som finns mellan olika myndigheter samt mellan myndigheter, företag och allmänhet.<sup>281</sup>

### ***Ansvarsfördelning***

Försvaret mot informationskrigföring kräver samarbete mellan försvaret och den civila sektorn. Civila informationssystem är mest utsatta för en attack. På samma sätt som städer är föremål för strategiska bombningar kan vi i framtida krig räkna med att civila informationssystem kan bli avlyssnade, manipulerade och infekterade med datorvirus.<sup>282</sup>

Idag ansvarar varje myndighet för att den egna informationsbehandlingen sker med betryggande säkerhet. Denna ansvarsprincip har varit gällande så länge som myndigheterna använt informationsteknik.

Den analys som gjorts av tidigare utredningar visar enligt Statskontoret på en samstämmig bild. Det som krävs för att nå en god informationssäkerhet är att det sker en samordning av arbetet med informationssäkerhet inom regeringen samt mellan de ansvariga myndigheterna. Osäkerheten om var och hur hot och störningar kan uppstå ökar behovet av en samordnad insats som har överblick och kunskap om hur incidenter ska hanteras och som kan vidta förebyggande åtgärder. Tidigare erfarenheter från inträffade katastrofer visar också på hur viktigt det är med en tidig och samordnad hantering på regeringsnivå för att minimera och lindra skadorna i samhället. Vidare anser Statskontoret bl a att det krävs återkommande risk- och sårbarhetsanalyser samt systematisk incidentrapportering. Även försvarsutskottet framhöll i sitt yttrande över regeringens IT-proposition att ett uttalat samlat ansvar för sårbarhets- och säkerhetsaspekterna på departements- eller myndighetsnivå saknas. Här kan konstateras att huvuddelen av de förslag som lämnats av de tidigare utredningarna inte har genomförts.<sup>283</sup>

Informationskrigskansliet (IKK) är en avdelning inom den operativa institutionen inom försvarsmakten och har bl a till uppgift att bedriva och hålla ihop FHS forskning och utbildning på informationskrigsområdet (Information Warfare, IW). Det utgör också sekretariat/kansli åt arbetsgruppen om informationskrigföring (AgIW), som tillsatts av regeringen för att följa hot och risker på informationskrigsområdet.<sup>284</sup> AgIW har också varit representant i referensgruppen till Statskontorets utredning om samhällets IT-säkerhet, samt lämnat ett samrådsyttrande över denna. Denna utrednings direktiv beträffande strategi och ansvarsfördelning har i viss

---

<sup>281</sup> Statskontoret 1998:18: *Sammanhållen strategi för samhällets IT-säkerhet*, 1998, <http://www.statskontoret.se/publ/sakerhet/sakerhet.htm>

<sup>282</sup> Arquilla, John & Ronfeldt, David: *In Athena's Camp – Preparing for Conflict in the Information Age*, 1997

<sup>283</sup> Statskontoret 1998:18: *Sammanhållen strategi för samhällets IT-säkerhet*, 1998, <http://www.statskontoret.se/publ/sakerhet/sakerhet.htm>

<sup>284</sup> Arbetsgruppen om informationskrigföring: *Åtgärder och skydd mot informationskrigföring*, Rapport nr 1, 1997, <http://www.ndc.se/inst/opi/ikk/ikk.htm>

mån varit överlappande till AgIW:s uppdrag, men har haft ett annat perspektiv med ”vardagliga” IT-incidenter i fokus till skillnad från AgIW:s utgångspunkt i den nationella säkerheten.<sup>285</sup>

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) ska i fred leda och samordna beredskapsförberedelserna inom totalförsvarets civila del. Uppgiften berör inte bara den civila statsförvaltningen inklusive affärsverken utan också kommuner, landsting och näringsliv. Bland dessa beredskapsförberedelser ingår åtgärder för att öka säkerheten i ADB-användningen i samhället under kris och krig. Riksdagen har uttalat att ÖCB bör ges en uppgift även avseende säkerheten i ADB-systemen i fred. Härigenom skulle säkerhetskraven på samhällsviktiga datasystem i fred, kris och krig kunna samordnas. Mot bakgrund av detta föreslår både Statskontoret och AgIW att ÖCB ges uppgiften att samordna informationssäkerhetsfrågorna.<sup>286</sup>

Incidentrapportering är ett av de mer strategiska verktygen när det gäller informationssäkerhet. Med hjälp av incidentrapportering kan man ta reda på vilka hot och risker som finns. Man erhåller ett stabilt underlag för vidare analyser och omprövning av informationssäkerhetsstrategin. Slutligen kan man undvika såväl mytbildning och ryktesspridning som underrespektive överskattningar om inträffade incidenter. Behovet av incidentrapportering har blivit tagits upp i ett flertal av de utredningar som gjorts tidigare. Statskontoret föreslår att ÖCB även får ansvaret för att bygga upp en organisation för incidentrapportering.<sup>287</sup> AgIW vill i det här avseendet gå ett steg längre än Statskontoret, och inrätta en statistikenhet. Ett av syftena med att inrätta en statistikenhet för IT-incidenter är att skapa en helhetsbild av dagsläget vad gäller hot, hotaktörer, tillvägagångssätt och teknik. En statistikenhet kan även fungera som en taktisk varningsfunktion, där extraordinära mönster av incidenter kan upptäckas. Enheten kan då, utöver den kontinuerliga statistikrapporteringen, slå larm till berörda myndigheter.<sup>288</sup>

### 7.3.6 Svensk ekobrottsbekämpning

Som redovisats i brottslighetsavsnittets inledning härrör den gängse svenska definitionen av ekonomisk brottslighet från en beskrivning som gjordes av Justitieutskottet år 1981. Den skulle:

- Ha ekonomisk vinning som direkt motiv.
- Ha en kontinuerlig karaktär.
- Bedrivs på ett systematiskt sätt.
- Förövas inom ramen för en näringsverksamhet som i sig inte var kriminaliserad.
- Vara av kvalificerad art.

---

<sup>285</sup> Statskontoret 1998:18: *Sammanhållen strategi för samhällets IT-säkerhet*, 1998, <http://www.statskontoret.se/publ/sakerhet/sakerhet.htm>

<sup>286</sup> Statskontoret 1998:18: *Sammanhållen strategi för samhällets IT-säkerhet*, 1998, <http://www.statskontoret.se/publ/sakerhet/sakerhet.htm> och Arbetsgruppen om informationskrigföring: *Åtgärder och skydd mot informationskrigföring – förslag till ansvarsfördelning mm*, Rapport nr 2 (öppen) 1998, <http://www.ndc.se/inst/opi/ikk/ikk.htm>

<sup>287</sup> Statskontoret 1998:18: *Sammanhållen strategi för samhällets IT-säkerhet*, 1998, <http://www.statskontoret.se/publ/sakerhet/sakerhet.htm>

<sup>288</sup> Arbetsgruppen om informationskrigföring: *Åtgärder och skydd mot informationskrigföring – förslag till ansvarsfördelning mm*, Rapport nr 2 (öppen) 1998, <http://www.ndc.se/inst/opi/ikk/ikk.htm>

Det har samtidigt ifrågasatts om detta utgör en tydlig beskrivning av den ekonomiska brottsligheten. Med hänvisning till Justitiekontorets ovan nämnda beskrivning framförs följande i regeringens strategi (skr 1994/95:217):

” Utvecklingen har gått därhän att också andra former av straffbara handlingar kan räknas in i den ekonomiska brottsligheten. En ny definition som kunnat godtas av alla har dock ännu inte formulerats. Klart är att den ekonomiska brottsligheten kan se ut på många olika sätt. Det handlar ofta, men inte alltid, om brott som begås i näringsverksamhet. Andra slag av ekonomisk brottslighet kan till exempel vara olagliga transaktioner med pengar, värdepapper eller dylikt som en person gör utan att vara företagare...Även olika former av bidragsfusk, särskilt i näringsverksamhet, är av intresse i sammanhanget. Ett nytt inslag är att yrkeskriminella mer än tidigare ger sig på ekonomisk brottslighet som ett av flera sätt att tjäna pengar på brott. I många fall finns kopplingar mellan ekonomisk brottslighet och annan kriminalitet, exempelvis narkotikabrottslighet och våldsbrottslighet. Det förekommer också att ett företag praktiskt taget uteslutande används som täckmantel för ekonomisk brottslighet. Här kan man säga att brottet är själva affärsidén. Straffrättsligt faller den ekonomiska brottsligheten ofta under bestämmelser om borgenärsbrott, skattebrott eller brott mot uppbördslagstiftningen. Andra straffbestämmelser i brottsbalken eller inom specialstraffrätten kan också bli aktuella. Miljöbrottsligheten bör också räknas till den ekonomiska brottsligheten.”

Enligt Lars Emanuelsson Korsell är denna definition både bred och vag. I praktiken har fokus lagts på skattebrott och brott enligt 11 kap. BrB, dvs den stora massan av ekonomiska brott. Lars Emanuelsson Korsells hypotes är att det är troligt att det förekommer allvarliga former av ekonomisk brottslighet utanför de traditionella områdena.<sup>289</sup>

I ett internationellt perspektiv speglar de svenska definitionerna i hög grad politikens och myndigheternas bild av brottsligheten. De utländska tar mer sikte på forskningens behov. I detta sammanhang har Sven-Åke Lindgren anfört följande:

”Det faktum att de svenska problemdefinitionerna i så hög grad har en hemvist inom det straffrättsliga kontrollsystemet gör också att vi får räkna med traditionens makt inom området. Viss ekonomisk brottslighet med direkt ekonomiskt vinningsmotiv har blivit områdets kärna: skatte- och avgiftsbrott, borgenärs- och bokföringsbrott samt förskingring och andra trolöshetsbrott. Det gör att komplexa brottshärvor med andra brottstyper primärt knappast uppmärksammas i termer av ekonomisk brottslighet. Ett sådant exempel är 1980-talets Bofors-affärer, med smuggling och misstänkta mutor som huvudingredienser, vilka sannolikt sammantaget utgör en av de mer omfattande ekobrottsaffärerna i vårt land.”<sup>290</sup>

I Sverige har även mer forskningsinriktade definitioner diskuterats. Sålunda indelar Träskman utifrån begreppet ekonomins kriminalitet brottsligheten i följande grupper:

- Missbruk av investerat kapital
- Missbruk av inlånat kapital
- Missbruk av arbetskraft
- Kränkning av konsumenters rättigheter
- Brottslig illojalitet mot konkurrenter
- Brotts som riktar sig mot miljön

<sup>289</sup> Emanuelsson Korsell, Lars: *Ekobrott, liksom!* Svensk Juristtidning

<sup>290</sup> Lindgren, Sven-Åke: *Politikerna och ekobrotten*

- Brotts som riktar sig mot staten.<sup>291</sup>

### *Lagstiftning, organisation mm*

Det är först på 1970-talet som det går att spåra ett politiskt intresse för ekonomisk brottslighet i Sverige. Det förekom visserligen även tidigare en rad oegentligheter men dessa rubricerades inte som ekonomisk brottslighet. Den första större utredningen gjordes av Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp mot organiserad brottslighet (AMOB). Vid denna tidpunkt behandlades ekonomisk och organiserad brottslighet som en sammanhållen företeelse. AMOB genomförde en landsomfattande kartläggning av den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Utöver organiserad brottslighet (narkotika, illegala spelklubbar etc) lyfte utredningen fram den ekonomiska brottsligheten i form av skatte- och konkursbrott, valutabrottslighet, den svarta och grå handeln med fastigheter, företag, arbetskraft, krediter samt kapital- och konsumtionsvaror. AMOB föreslog en översyn av olika regelsystem för att motverka denna brottslighet. Vidare ville utredningen att särskilda åklagare skulle leda förundersökningar avseende organiserade/ekonomiska brott. Dessutom föreslogs ett integrerat samarbete mellan skattemyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna liksom regionala och centrala organ för samverkan mellan de aktuella myndigheterna. De första polisiära enheterna för ekonomiska brott inrättades under budgetåret 1977/1978. Som ett annat resultat av AMOB:s rapport fick Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) under år 1977 i uppdrag att göra en övergripande översyn av lagstiftningen mot såväl ekonomisk som organiserade brottslighet. Denna översyn resulterade i sammanlagt 21 promemorior, varav de flest ledde till lagstiftning.

Regeringen återkallade 1982 BRÅ:s uppdrag. Samma år tillkallade regeringen en kommission som skulle föreslå lämplig åtgärder mot ekonomisk brottslighet och skatteflykt den sk Ekonomikommisionen. Denna lämnade under åren 1983 och 1984 trettio betänkanden, promemorior och skrivelser. En del av förslagen var inriktade mot mer kvalificerad brottslighet såsom inrättandet av särskilda ekodomstolar, medan andra, t ex förslaget om näringstillstånd, riktade sig mot branscher med småföretagarstruktur. Det råder delade meningar om huruvida kommissionen lyckades med sitt uppdrag. Hans-Gunnar Axbergers bedömning var att det inte förekom någon brottslighet av den vidlyftiga art som kommissionen angav<sup>292</sup>. Bo Svensson betecknar ekobrottsbekämpningen som 1980-talets största kriminalpolitiska överdrift<sup>293</sup>.

Under 1990-talet har man strävat efter att få ett helhetsgrepp kring ekobrottsligheten. Samtidigt har man verkat för en institutionalisering. Det handlar om årliga riktlinjer mot den ekonomiska brottsligheten, en rapporteringskedja från länen till regeringen via Ekobrottsmyndigheten, regeringens lägesrapporter till riksdagen liksom om ett uppföljningssystem över brottsligheten. Det är just helhetsgreppet som skiljer 1990-talet från 1980-talet.<sup>294</sup>

Bildandet av Ekobrottsmyndigheten (EBM) betecknas ibland som den viktigaste symbolfrågan i 1990-talets strategi i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. I Ekobrottsmyndigheten är det åklagarna som styr utredningarna och leder förundersökningarna genom åklagarledda grupper, där även poliser och ekonomer ingår. Ekobrottsmyndigheten består av fyra avdelningar som dels täcker vissa målgrupper i de tre storstadslänen samt en avdelning som

<sup>291</sup> Emanuelsson Korsell, Lars: *Ekobrott, liksom!*, Svensk Juristtidning

<sup>292</sup> Axberger, Hans-Gunnar: *Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar*, BRÅ Forskning 1988:3

<sup>293</sup> Svensson, Bo: *Ekonomisk brottslighet – post festum, 80-talets största kriminalpolitiska överdrift*, Apropå nr 3 1987

<sup>294</sup> Emanuelsson Korsell, Lars: *Ekobrott, liksom!* Svensk Juristtidning

kan ta sig an stora och svåra ärenden över hela landet. Primära målkategorier för de tre storstadsavdelningarna är gäldenärsbrott, bokföringsbrott, skattebrott, insiderbrott, samt brott mot aktiebolagslagen, lagen om tryggande av pensionsutfästelser och lagen om handel med finansiella instrument.

Under 1990-talet inrättades dessutom en skattebrottsenhet vid varje skattemyndighet. Tanken är att åklagare ska kunna anlita sådan enhet för utredning (förundersökning) av brott med anknytning till beskattning om detta kan ge fördelar i utredningshänseende. Skattemyndigheten har då befogenhet att hålla förhör och kan förena kallelse till förhör med vite.

### ***Kritik mot Sveriges ekobrottsbekämpning***

Sven-Åke Lindgren har från komparativa utgångspunkter studerat hur ekobrottsproblemet har beskrivits i den svenska politiska debatten. Slutsatsen är, som tidigare nämnts, att den europeiska problematiseringen, och däribland i synnerhet den svenska, i mycket större utsträckning än den i USA präglas av ekobrott som brottslighet riktad mot i första hand staten i form av skatte- och avgiftsbrott. Det handlar således uteslutande om brott inom näringslivet och som begås för vinnings skull. I USA intar brott av statliga funktionärer en framskjuten plats i debatten. För svensk del har diskussionen om ekobrottsbekämpning därför på ett olyckligt sätt kommit att inordnas under den större ideologiska frågan om välfärdssamhällets varande. Det är tydligt från debatten att just definitionen av ekobrott som en fråga kopplad till socialdemokratisk politik har utgjort en låsning när det gäller att hitta metoder att komma till rätta med den. Fokuseringen vid skatte- avgiftsbrott har också fått till följd av den svenska organisationen av arbetet mot ekonomisk brottslighet har anpassats härtill. Bland annat har samarbete med näringslivet helt glömts bort. ”Inom näringslivssektorn finns – internationellt och nationellt – etablerade etiska koder, konfliktlösande och sanktionsbeslutande institutioner och åtminstone en viss praxis vad gäller hantering av olika slags oegentligheter” (Beyer 1998). Med denna resurs förefaller relativt okänd för det politiska fältets aktörer, vilka alltså i första hand debatterar för- och nackdelar med en bekämpningsstrategi vars hörnstenar utgörs av en politiskt-/rättsligt grundad reglering och kontroll samt straff- och förvaltningsrättsliga traditioner. Det är en bekämpningsstrategi som har sina rötter i 1970-talets ekonomiska, politiska och sociala förhållanden och i ett därmed förbundet tänkande. Det är i begynnelsen av 2000-talet i hög grad värt att diskutera om det också duger som riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet.<sup>295</sup>

Lars Emanuelsson Korsell har jämfört ekobrottsbekämpningen under 1970-, 80- och 90-talen. Han har också funnit att det tydligt framträder att det är statens intressen som fokuserats mest. Det är först på senare tid som näringslivets intressen kommit med i bilden. Även om det finns ett stort allmänintresse av att garantera skatteinkomsterna då de finansierar välfärdsstaten är det inte självklart att skatteintressena ska inta en så framskjuten position som de gjort i vårt land. Han pekar på att bortsett från den illojala konkurrensen och frågor kring den offentliga upphandlingen behandlas frågor om konkurrens i mycket liten utsträckning. Detsamma gäller frågor om otillåten marknadsföring liksom konsumentfrågor och arbetsskyddsfrågor.

Ekobrottsbekämpningens effektivitet borde kunna mätas utifrån vilka ekobrottslingar som sitter i fängelse. Lars Emanuelsson Korsell åberopar Hans-Gunnar Axbergers utvärdering – publicerad 1986 – enligt vilken det ”Till stor del rörde sig om småföretagare (installatörer,

---

<sup>295</sup> Lindgren, Sven-Åke: *Ekobrottsfrågan på den politiska dagordningen – jämförelser mellan Sverige och några andra länder*, konferens vid Linköpings Universitet 1-2 februari 2000.

kreaturshandlare, städfirmor, och en bingokonsult, åkare, skrothandlare, jordgubbs- och julgranshandel osv)... Endast i två fall kunde man tala om typisk eller kvalificerad ekobrottslighet". Det handlade om företagare i overall och inte om kritistrekrandiga brottslingar. Hans-Gunnar Axberger menar att rättsmaskineriet inte riktigt biter på den typ av gärningar som man vill komma åt. Lagstiftaren försöker bekämpa en viss verksamhet men i rättstillämpningen kommer andra faktorer in i bilden så att bekämpningen drabbar samma typer av personer som tidigare trots att lagen ändrats. Lars Emanuelsson Korsell åberopar också en utredning som företagits av Leif G W Persson, enligt vilken brottsbekämpningen på 1980-talet bedrevs på ett sådant sätt att man inte kom åt de stora utåt sett respektabla företagen som till och från ägnar sig åt ekobrottslighet. I stället prioriterade man lättkontrollerade objekt som krögare, åkare, skrothandlare och byggentreprenörer. Lars Emanuelsson Korsell ställer frågan om den kritik som Leif G W Person framförde fortfarande är aktuell.

BRÅ genomförde under andra hälften av 1980-talet på regeringens uppdrag en rad utvärderingar på ekobrottsområdet. Lars Emanuelsson Korsell menar att man inte tog lärdom av de slutsatser som BRÅ drog. De frågor som borde ha ställts är följande:

- Hur ska myndigheterna arbeta för att upptäcka ekobrotten mot bakgrund av att många ekobrott inte anmäls av privatpersoner, företag och andra målsäganden?
- Hur kommer det sig att det att rättvisans nät i så hög grad fångar ekobrottslingar i gårdsgårdsserien och knappast någon med white collar?

Lars Emanuelsson Korsell karaktäriserar Ekobrottsmyndigheten som en utredningsmaskin av redan upptäckta brott. Samtidigt framhåller han att ett av de stora problemen med ekonomisk brottslighet är att den inte upptäcks alls. Han menar också att Ekobrottsmyndigheten har ett större handikapp än det ordinarie polisväsendet genom att den inte alls är inriktad på under rättelsetjänst. Resultatet har blivit att tyngdpunkten – enligt Lars Emanuelsson Korsell slag sida – lagts på utredning och inte på upptäckt.<sup>296</sup>

Lars Emanuelsson Korsell tror inte heller att det är meningsfullt att i hög grad sektorisera ekobrottsbekämpningen. Forskningsresultat visar på att det finns en gråzon mellan den ekonomiska brottsligheten och den organiserade brottsligheten så att ekobrottslingar går in i den organiserade brottsligheten och tvärt om. Han betraktar dock skattemyndigheternas skattebrottsenheter som en verkligt intressant lösning som kommit fram under 1990-talet. Lösningen möjliggör ett utnyttjande av skatteförvaltningens expertkompetens. Han kan även tänka sig liknande lösningar på andra områden, t ex miljöområdet.<sup>297</sup>

## **7.4 Avslutande kommentar**

Världen bevittnar idag en framväxande global kriminalitet. Det handlar om att kriminella organisationer utnyttjar globaliseringen, teknikutvecklingen och nätverksekonomin för att dels bedriva verksamhet oberoende av ländergränser, dels tvätta vinster från illegal verksamhet i de internationella finanssystemen samt återinvestera dessa medel i korruption och i legala verksamheter.

Penningtvätt underlättas av inte enbart av förekomsten av globala finansiella system som opererar dygnet runt och bankernas strävan efter vinst i en konkurrensutsatt verksamhet, utan

---

<sup>296</sup> Emanuelsson Korsell, Lars: *Ekobrott, liksom!* Svensk Juristtidning



också av sammankopplingen av olika ekonomier, trenden mot mindre företag, lösare allianser och uppkomsten av nätverksföretag. Även om det rör sig om stora pengar i absoluta tal, blir andelen illegala pengar liten i det stora globala flödet och därför svårare att upptäcka än tidigare.

Det är inte svårt att idag se tecken på en ökande korruption. Brottsligheten påverkar genom korruptionen staternas politiska system. Det handlar om finansiering av politiska partier i en värld där politikens budskap måste spridas via dyra massmedier. Det finns därför ett behov som kriminella organisationer försöker tillfredsställa. Påståendena om att många politiker är korrupta framstår i beaktande av alla skandaler inte längre som helt orimliga. Korruptionen finns även i ländernas rättsväsende.

Den traditionella organiserade brottsligheten har samtidigt börjat infiltrera den lagliga företagsfären med bibehållande av sina kriminella värderingar, men med ett yttre beteende som är typiskt för företagare. De engagerar sig i värdeskapande partnerskap med lagliga entreprenörer. När dessa organisationer blir "lagliga" ökar också deras möjligheter att verka kriminellt. Ju hårdare och effektivare bekämpningen blir av t ex narkotikabrott desto mer lönsamt blir det att satsa på ekonomisk brottslighet. En tidstypisk företeelse är därför att gränsen mellan organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet alltmer suddas ut.

Internet skapar nya möjligheter för näringsverksamhet men även för brottslighet. De som begår brott erbjuds en ny och effektiv infrastruktur. I mångt och mycket handlar det om traditionell brottslighet i ny tappning. Samtidigt håller världen på att gå in i en ny epok av konflikt och brottslighet, där störningar och avbrott är det strategiska målet snarare än förstörelse. Informationskrigföring går ut på att komma åt andra aktörer och informationssystem oavsett om det handlar om företag eller stater. Gränsen mellan brottslighet och krig blir också alltmer flytande.

Det handlar alltså om globala nätverk som gör det möjligt för kriminella organisationer att överleva och blomstra genom att kunna undslippa en given stats kontroll i en svår situation. Den globala kriminella ekonomin kommer att utgöra ett fundamentalt kännetecken i det tjugoförsta århundradet och dess ekonomiska, politiska och kulturella inflytande kommer att påverka alla typer av liv. Det handlar inte om huruvida samhällena kan eliminera kriminella nätverk utan snarare om att dessa nätverk kommer att kontrollera en betydelsefull del av vår ekonomi, våra institutioner och vårt vardagsliv.

Det är ingen överdrift att påstå att den beskrivna utvecklingen är hotfull. Medvetenheten om detta förefaller dock att öka. Det finns en rad motkrafter, och en vilja att världssamfundet ska ingripa och försöka reglera de mycket starka marknadskrafterna. Redan idag bedrivs ett omfattande arbete av olika internationella organ i syfte att bekämpa i första hand den organiserade brottsligheten.

Bekämpning av brott vilar fortfarande så gott som uteslutande på nationell grund. Det innebär att staterna måste samarbeta med utbyte av information eller hjälp med direkta insatser. Även om det hela tiden tillkommer fler och fler internationella initiativ i form av konventioner mm, kvarstår det ett betydande mått av olikheter staterna emellan när det gäller synen på vad som accepteras och inte, dvs vad som är brottsligt. Det leder också till olika grad av beredvillighet att hjälpa andra staters brottsutredande myndigheter. Det finns vidare flera viktiga olikheter mellan ländernas lagstiftning inom vissa områden såsom straffprocess, sekretess och bolags-

rätt. I kombination med trögheten i det internationella brottsbekämpande arbetet utgör dessa olikheter betydande möjligheter för brottsliga organisationer att agera globalt med framgång.

Cyrille Fijnaut, professor i kriminologi vid universitetet i Leuven och rådgivare till FN, menar att FN kan spela en viktig roll när det gäller att såväl definiera problemet som att utarbeta en tydlig lösning. Det gäller att specificera vilka typer av transnationell brottslighet som orsakar mest skada politiskt, ekonomiskt, kulturellt och socialt och i vilken ordning dessa bör bekämpas. Vidare är det endast FN som kan sägas ha tillräcklig auktoritet för att åstadkomma mer ekonomisk rättvisa och mindre politiskt våld i världen genom att få stater och organisationer att samarbeta och styra globala logistiksystem så att brottslingar spåras upp, åtalas och får fällande domar. Detta kräver att medlemsstaterna ger FN sitt odelade finansiella stöd och att de också accepterar övervakning och kontroll.<sup>298</sup> Han har också vid samtal bekräftat den bild av en global kriminell ekonomi som redovisas i detta kapitel. Tendenserna är enligt professor Fijnaut uppenbara. Däremot är det oerhört svårt att kvantifiera hotbilderna, eftersom all statistik är behäftad med brister.<sup>299</sup>

Ernesto U Savona påpekar att internationell brottsbekämpning idag står inför tre olika utmaningar i kombination med ett övergripande problem. Den första utmaningen är staternas benägenhet att agera kluvet inför offshoreparadis, dvs att de å ena sidan fördömer dem, å andra sidan understödjer dem. Det finns en tendens att skriva allt fler internationella avtal och konventioner samtidigt som dessa tillämpas mindre och mindre. Den andra utmaningen har att göra med penningtvätt och består i att den nu rådande strategin att försöka konfiskera vinsterna av brottslig verksamhet inte fungerar på ett effektivt sätt. Den tredje utmaningen är att elektronisk kontroll av kommunikationen mellan kriminella inte fungerar idag. Det gemensamma problemet är de kriminella organisationernas utnyttjande av ny och förbättrad teknik, dels för att begå gamla brott på nytt sätt, dels för att begå nya typer av brott. Internet och dess möjligheter utgör ett allvarligt hot när det används av kriminella – i synnerhet gäller det i kombination med juridiska asymmetrier mellan staterna när det gäller straffrätt och straffprocessrätt, förvaltningsrätt, bankrätt, bolagsrätt och samarbete mellan stater. Internet har betydelse på två olika sätt. För det första innebär det ett nytt sätt för informationsutbyte som kännetecknas av att det är snabbt, kan vara anonymt och att det tillåter penningtransaktioner. För det andra innebär Internet ett nytt ekonomiskt område som är känsligt för brottslig manipulation eftersom det är en global marknad som är svagt reglerad och svår att kontrollera. Internet i kombination med offshoreparadis är ett särskilt stort hot mot den legala ordningen. Savona föreslår delvis andra vägar att komma tillrätta med brottsligheten än de polisiära. Det handlar om att förebygga brott på olika sätt. Ett viktigt sätt att göra det är att bekämpa korrupktion, som enligt all erfarenhet, är en grundläggande förutsättning för organiserad brottslighet. Ett annat sätt är att kontrollera professionella rådgivare bättre, rådgivare utan vilka brottslingarna inte skulle klara sig. Slutligen bör man också förhindra kriminell infiltration i rättssystemet. Det finns olika sätt att gå tillväga och det kan ibland handla om att avreglera, ibland om att införa regleringar. Ett samarbete mellan stater och de självreglerande instanserna inom näringslivet är också nödvändigt.<sup>300</sup>

Många i Sverige tror att den organiserade internationella brottsligheten bara är ett problem för omvärlden och att den inte har nått vårt land. Det kommer dock allt fler exempel på inbland-

---

<sup>298</sup> Fijnaut, Cyrill: *Transnational crime and the role of the United Nations in its containment through international cooperation: A Challenge for the 21<sup>st</sup> Century*, 1999-11-15

<sup>299</sup> Fijnaut, Cyrill, samtal, 2000-05-03

<sup>300</sup> Savona, Ernesto U: *The relation between Economic and Organized crime in Europe*, Konferens, Linköpings Universitet 2000-02-01--02

ning av kriminella internationella organisationer även här. För tillfället misstänks den ryska maffian tex ha organiserat en omfattande plundring av svenska bankomater. Den svenska polisen misstänker att den ryska maffian genom insiders kan ha kommit över hemlig information om hundratusentals kontokort. Den informationen används nu av kriminella för att tömma bankkonton över hela världen. Enbart i Sverige har hittills 10-15 miljoner kronor stulits ur bankomater. Det var i juli 1999 som de första fallen upptäcktes i vad den svenska polisen nu misstänker är den största kontokortssvindeln någonsin i svensk historia.<sup>301</sup>

För svensk del framstår det som angeläget att bryta den ensidiga problematiseringen av ekonomisk brottslighet som näringslivets brott mot staten. Denna beskrivning av brottsligheten är alltför starkt kopplad till ideologiska skillnader i synen på storleken av den offentligt finansierade delen av ekonomin. En bredare definition, som kanske beaktar även ohederlighet inom den offentliga förvaltningen, miljöbrott och frågor om produktsäkerhet kanske skulle vinna större uppslutning. Det skulle i så fall vara en väg till ökat samförstånd mellan olika intressen, vilket i sin tur skulle kunna leda till en mer effektiv brottsbekämpning. Ett exempel som förtjänar att framhållas är möjligheten till samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter, tillsynsmyndigheter av olika slag och alla de organ för självreglering och kontroll som finns inom näringslivet.

I detta sammanhang bör också förutsättningslöst kunna prövas om den nuvarande svenska ansvarsfördelningen mellan myndigheter är den optimala, dvs om expertkunnandet verkligen tas tillvara på det bästa sättet med den uppdelning av ansvar som nu införts mellan Ekobrottsmyndigheten och olika fackmyndigheter.

---

<sup>301</sup> *Ryska maffian tros tömma konton*, TV4 Text-TV, 2000-02-09

## 8 Nationalstaten

Om det är så att nationalstaterna som vi hittills känner dem, dvs som suveräna aktörer som på det globala planet handlar *internationellt* och som har kontroll över ett visst territorium, står inför en förändrad roll i nätverkssamhället, så kan det förstås ha betydelse för svenska myndigheters sätt att agera överhuvudtaget. Nationalstatens roll och myndigheternas har också betydelse för en förståelse av förutsättningarna för global brottsbekämpning.

Vi har redan sett att organiserad brottslighet har tagit steget in i nätverkssamhället på allvar och att kriminella grupper organiserar sig i strategiska nätverk av global räckvidd för att till sin fördel utnyttja regler och andra förhållanden som skiftar olika länder emellan. Kriminaliteten uppvisar på så sätt samma organisation som den vi har beskrivit som framtidens företag.

Bekämpning av brott vilar fortfarande på i huvudsak nationell grund, dvs det är nationalstaternas sak att inom respektive lands territorium bekämpa brott som dock i allt större utsträckning begås utan hänsyn till nationella gränser. Olika former av polisiärt samarbete förekommer visserligen inom ramen för t ex FN, Europarådet, OECD och EU. Inom EU diskuteras vad som kan ses som ett första steg mot någon typ av övernationell myndighet för brottsbekämpning när man nu talar om att införa en europeisk åklagarmyndighet (EUROJUST). Det verkar för närvarande svårt att förutse om och när förslaget kan bli verklighet, ett förslag som dessutom endast omfattar Europa. I övrigt bedrivs brottsbekämpning genom samarbete i olika former på det sätt som beskrivs under avsnittet om brottslighet.

Förutom att brottsligheten i sig genom sin stora ekonomiska påverkan utgör en utmaning mot nationalstaternas suveränitet, medför minskade möjligheter för nationell handling också förbättrade möjligheter för en vidare utveckling av organiserad brottslighet. Det finns således ett samband mellan försvagade nationalstater och en stark brottslighet som i sin tur ytterligare försvagar nationalstaterna. Detta påverkar i sin tur demokratin.

Vi har valt att tala om en förändrad roll för nationalstaten. De finns de författare som förutspår nationalstaternas fall<sup>302</sup>. De finns också de som hävdar att en stat som den svenska välfärdsstaten kommer att kunna leva kvar med ambitionen att vara just en välfärdsstat även i framtiden<sup>303</sup>. Enligt ett betraktelsesätt utgör talet om en förändrad eller försvagad nationalstat endast ett led i en nyliberal argumentation som vill få människor att tro att det som sker är nödvändigt, dvs att välfärdsstaten måste monteras ned<sup>304</sup>. Det finns ingen anledning att tro att en väl etablerad institution som nationalstaten kommer att försvinna helt under överskådlig tid. Bilden av ett totalt sammanbrott för nationalstaten verkar därför överdriven. Istället finns det flera tendenser som kan sättas i samband med globaliseringen som gör nationalstaten till en lämplig enhet för vissa typer av handlande. Påståendet att nationalstatens roll har stärkts genom t ex samarbete i EU kan inte avfärdas<sup>305</sup>. I ett mellanstatligt perspektiv kan det också tänkas att välfärdsstaten kan räddas. Det verkar dock klart att något håller på att hända, eller redan har hänt, med nationalstaten. Inte ens kritiker av nyliberalism, avreglering och ekonomism förnekar att de trender som kommer att beskrivas nedan är riktiga<sup>306</sup>. Vad vi vill lyfta

<sup>302</sup> Davidson, James Dale & Rees-Mogg, William: *The sovereign individual – The Coming Revolution. How to Survive and Prosper in it*, 1997

<sup>303</sup> SOU 1999:56: *Globaliseringen och demokratin*, 1999

<sup>304</sup> Bordieu, Pierre: *Moteld*, 1999, Jfr Lindberg, Ingemar: *Välfärdens idéer*, 1999

<sup>305</sup> SOU 1997:30: *Europa och staten*, 1997

<sup>306</sup> Bordieu, Pierre: *Moteld*, 1999

fram nedan är uttalanden av ett par forskare som föresatt sig att närmare studera vilka utmaningar nationalstaten står inför. Den bild som framträder tydligt är att utmaningen mot välfärdsstaten är av ekonomisk natur, åtminstone en välfärdsstat såsom vi känner den i Sverige idag. Allt talar för att den konkurrerande staten, som beskrivs nedan, kommer att tvingas pressa sina kostnader nedåt.

Innan vi går närmare in på vilka utmaningar nationalstaten står inför vill vi slutligen nämna att det finns företeelser som kan tyda på en kris för demokratin. I den mån en nationalstat, som fallet är i hela västvärlden, bygger på demokratisk grund måste till nationalstatens problem också läggas de särskilda problem och utmaningar som demokratin som styrform står inför.

## **8.1 En maktlös stat**

Vi ska nu kortfattat redogöra för hur två olika forskare har valt att beskriva de förändrade villkor som nationalstaten står inför eller som redan gäller. Vi tror att det kan vara av intresse att jämföra hur två internationellt mycket väl ansedda forskare har valt att beskriva nationalstatens förändrade roll. Redogörelsen bygger dels på den andra boken i Manuel Castells triologi om nätverkssamhället, dels på en bok av Susan Strange.

### **8.1.1 Manuel Castells beskrivning av staternas förändrade roll**

Enligt Castells kan staternas förändrade roll beskrivas enligt följande.

#### ***Globalisering***

Nätverkssamhället har redan inneburit att finansiella marknader och valutamarknader arbetar beroende av varandra, men oberoende av tid och rum i sk realtid (ett annat sätt att beskriva realtid är 24-timmars-marknaden). Det binder nationella valutor till varandra i ett konstant flöde av ”pengar”. Det är i en sådan situation svårt för stater att kontrollera det ekonomiska livet och skattebasen krymper. En alltmer tydlig motsättning mellan den ökade internationaliseringen av investeringarna och den nationella grunden för skattesystemen gör sig gällande. De flesta, och alla ekonomiskt betydelsefulla stater utom Japan, är nu i varierande grad beroende av utländska lån för sin överlevnad. De stora kostnaderna för välfärdsstaterna har bidragit till detta. Japan har å andra sidan upptagit betydande interna lån, vilket gör den japanska ekonomin beroende av exportframgångar och således är den ändå beroende av internationella förhållanden. Det får till följd att de nationella ekonomierna dels är beroende av varandra, dels av den globala kapitalmarknaden. Dessa förhållanden utgör en betydelsefull grogrund för en kris för nationalstaten – även de mäktigaste. Det ökade internationella beroendet gör det svårt att upprätthålla den sk välfärdsstatens principer och tenderar att krympa dess åtaganden. Det får i sin tur till följd att en del legitimitet för staten går förlorad.<sup>307</sup>

---

<sup>307</sup> Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 2: The Power of Identity*, 1998

## ***Kommunikation***

Kontroll av informationsflödet har varit en viktig grundsten i nationalstaternas makt. TV och radio har i de flesta länder varit under statlig kontroll tidigare. Sedan en tid kan vi konstatera att massmedia har autonomiserats och globaliserats med följd dels att massmedia är beroende av reklamintäkter för sin existens, dels att staterna har förlorat kontrollen över massmedia. Att staterna förlorat kontrollen betyder i och för sig inte att de är helt maktlösa i förhållande till media. Det är snarare, enligt Castells, fråga om ett ömsesidigt beroende. Massmedias beroende av reklamintäkter har inte heller lett till att dess opartiskhet minskat. Tvärtom tycks det vara så att en förutsättning för goda tittarsiffror/läsarsiffror och därmed reklampengar är trovärdighet. Detta kan endast vinnas genom oberoende och professionalism. Även om det fortfarande finns statligt ägda massmedia, kan inte heller de undgå att påverkas. Staterna har således förlorat en stor del av sin tidigare makt över media och kan därmed inte heller kontrollera vilken information som når medborgarna.<sup>308</sup>

## ***Brottslighet***

Det har under efterkrigstiden växt fram en organiserad och global brottslighet som omsätter mycket stora belopp ekonomiskt och som är kopplad till de globala kapitalmarknaderna genom sitt behov att tvätta pengar. Den kriminella ekonomin påverkar staterna på flera sätt. För det första tenderar den att påverka även de högsta organen i samhället dels genom korruption, dels genom hot och dels genom att den faktiskt finansierar statlig verksamhet. För det andra påverkar den staternas förhållanden till varandra genom samarbete mot brottsligheten. Slutligen påverkar den vissa nationers ekonomi i så stor utsträckning att de faktiskt är helt beroende av kriminaliteten för sin överlevnad. Detta försvagar staternas makt och deras legitimitet.<sup>309</sup>

## ***Ömsesidighet***

Efter det kalla kriget har alla stater beroende av varandra ökat. Dels har de tidigare öst- och västblocken minskat i betydelse genom att det nu endast är USA som kan göra anspråk på att vara en supermakt. Ökad kunskap om gemensamma hot mot världsordningen och utmaningar från lokala krigsherrar mm har lett till upprättandet av gemensamma projekt för att garantera den rådande ordningen. Det kanske mest talande exemplet på konsekvenserna härav är NATO-alliansens vilja att få med Ryssland i insatser i Bosnien. Ny teknologi på krigföringens område har också lett till ömsesidigt beroende. Vapen blir idag snabbt omoderna och den som har ambitionen att hålla sig med en armé som ska kunna kämpa mot andra arméer måste ständigt utveckla och uppgradera högteknologiska vapensystem, vilket är mycket dyrt. Dessutom skapar det beroende av dem som kan tillhandahålla tekniken. Det ger företräde åt stater med en hög teknologisk utvecklingsnivå. Det uppstår komplexa nätverk av samarbete och konkurrens mellan stater med den följderna att ingen stat längre är helt självförsörjande när det gäller de mest avancerade vapnen. Detta tillsammans med den höga kostnaden för teknologisk krigföring gör att många nu ifrågasätter möjligheterna till längre krigsinsatser överhuvudtaget. Å andra sidan finns fortfarande möjligheten för den som vill att utveckla billiga vapensystem med avskräckande syfte, vapen med vilka man inte kan vinna ett krig, bara se till att motståndaren inte vinner. Det tvingar i sin tur staterna till nedrustningar och samarbete för att hålla

---

<sup>308</sup> Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 2: The Power of Identity*, 1998

<sup>309</sup> Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 2: The Power of Identity*, 1998

terrorbalansen under kontroll. I sin tur leder det till att ytterligare en aspekt av nationalstaternas makt och en grund för deras legitimitet går förlorad. Den minskade makten gör att staterna sluter sig samman på en högre, överstatlig nivå. EU är ett exempel på detta. Det innebär samtidigt att staterna begränsar sina ambitioner i syfte att åstadkomma något. Detta leder förmodligen inte till nya federala stater, utan till ökat samarbete mellan stater. Staternas oförmåga att hantera alla problem gör också att det civila samhället sluter sig samman på internationell nivå för att göra t ex humanitära insatser, något som också bidrar till att underminera staternas "raison d'être".<sup>310</sup>

### ***Identiteter, lokalt styre och nedmonteringen av nationalstaten***

I sin analys om individen i nätverkssamhället har Castells beskrivit diversifiering och en fragmentisering av intressen i samhället. Inom nationalstaternas områden resulterar detta i skapandet/återskapandet av många olika grundläggande identiteter. Det innebär att nationalstaterna utsätts för många olika krav som de får svårt att klara av att tillgodose samtidigt, vilket medför legitimitetsrisker. Det enda sätt som staterna kan reagera på är, förutom att sluta sig samman på högre nivå, att delegera ansvar till lokala samfälligheter där olika särintressen bäst kan uttrycka sig. Problemet är bara att de lokala samhällena, när de sluter sig samman i någon form av gemenskap grundad på motståndsidetitet, ofta gör det på bekostnad av minoriteter inom samhällena. Samtidigt kan lokala samhällen, t ex självstyrande städer, bli mycket starka i synnerhet som de tenderar att sluta sig samman i nätverk. Ibland innebär det att de agerar mot sin moderstat. Detta fenomen kan beskrivas som en världsomfattande trend som underminerar nationalstaternas betydelse. När lokala samhällen formar sin identitet innebär det – vilket antytts – att inte alla individer i alla fall kan få plats i samhället. En lokal nation kan antingen bredda sin bas för att möjliggöra inträde för nya medlemmar eller den kan utesluta andra. Det kommer som ett resultat av ökat lokalt styre att bildas minoriteter som ställer krav på att nationalstaterna ska skydda dem mot vissa lokala maktutövare. Staterna, som samtidigt som de vill tillgodose minoritetens önskemål, måste framstå som legitima i den lokalt styrande majoritetens ögon, kan inte framstå som annat än oförmögna att hantera problemet. Det kommer också att försvaga nationalstaternas ställning. Detta leder i sin tur till fler lokala strukturer, självstyrande getton mm.

I ett läge där nationalstaten inte längre representerar en stark identitet eller gör det möjligt att åstadkomma samverkan mellan olika sociala intressen, vilka vilar på egna identiteter, kan mycket väl alltmer av de verksamheter som idag bedrivs av nationalstater tas över av samhällskrafter som bygger på särskilda identiteter, de må sen vara av nationellt, territoriell eller religiöst slag. Dessa tar samtidigt över staternas roll som uttryck för identitet. Samverkan mellan olika kollektiva identiteter, nationer och stater ger upphov till tomma nationalstater samtidigt som sammanslutningar som bygger fundamentala identiteter sluter sig inom sig själva eller försöker ta över en nationalstat. Allt beroende av de historiska och kulturella utgångspunkterna. Exempel på sådana företeelser kan idag hämtas från Mexiko och USA. I båda fallen har globaliseringen och kapitalismens omstrukturering haft direkta effekter för nationalstaternas legitimitet genom:

- Partiell nedmontering av välfärdsstaten.
- Brottet med traditionella strukturer för produktion.
- Ökad osäkerhet i anställningsförhållanden.

---

<sup>310</sup> Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 2: The Power of Identity*, 1998

- Stora sociala olikheter.
- Att värdefulla delar av ekonomin har länkats till en global ordning.
- Att stora delar av befolkningen stängs ute från det globala systemet.

Ovanstående mekanismer samverkar till en framväxt av reaktiva rörelser som bekräftar alternativa identiteter och samtidigt motsätter sig den centrala regeringens auktoritet. Processen kan också beskrivas så att eftersom staterna inte förmådde skydda medborgarna från effekterna av den globaliserade ekonomin, utan istället kom att ses som tillskyndare av den, formades motstånd mot den globala ordningen med hjälp av värden som inte innefattar nationalstaten.<sup>311</sup>

### ***Teorin om staten***

I grunden för all statsteori ligger staternas suveränitet. I nätverkssamhället finns dock parallella källor till makt och auktoritet. Enligt Hirst och Thompson blir staternas nya roll i detta samhälle ej att vara suveräna, utan att tillhandahålla legitimitet åt och säkra vissa styrmekanismer. Staterna tävlar redan idag med andra om att utöva makt och inflytande, t ex nätverk för kapital, producenter, kommuner eller andra lokala självstyrande områden, brottssyndikat, icke-statliga internationella organisationer och transnationella religioner. Det gör att staterna mer och mer antar skepnaden av noder i ett bredare nätverk för utövande av makt. Staterna kan visserligen behålla sin förmåga att fatta beslut, men i ett system av makt och motmakt är de maktlösa i sig själva och de blir beroende av det bredare systemet för maktutövning och av maktutövning på grundval av flerfaldiga källor. Det beskrivna leder dock inte till att staterna upphör eller att de kommer att sakna all betydelse. *Det innebär dock att begreppet makt kommer att stå över statsbegreppet – makt utövas på en högre nivå än statens.* Utvecklingen kan också leda till utbrytarnationer där det finns en grogrund för det. De bildas inte för att bli suveräna stater, utan för att markera avstånd från redan existerande staters suveränitet.

Å ena sidan måste staterna anpassa sig till de globala marknaderna krav för att de egna ekonomierna ska överleva. Medborgarna förväntas finnas sig i det. Staterna förväntas också agera som goda aktörer i ett internationellt samhälle. Å andra sidan förväntar sig de lokala samhällena att staterna ska skydda lokala värden. Det kommer enligt Castells att vara den stora konflikt som alla stater kommer att få hantera den kommande tiden.

Paradoxen är således: Ju mer staten betonar lokala viljor desto mindre effektiv ekonomi. Ju mer framgångsrik anpassning till den globala ekonomin, desto mindre lever staten i överensstämmelse med grundvalarna för sin existens.<sup>312</sup>

#### **8.1.2 Susan Stranges beskrivning staternas förändrade roll**

Det är intressant att notera att Susan Strange kommer till liknande slutsatser som Castells, men från en annan infallsvinkel. Ett genomgående tema hos Strange är att nationalstaternas absoluta makt minskar. Strange försöker framförallt besvara frågan om vem som utövar makt

<sup>311</sup> Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 2: The Power of Identity*, 1998

<sup>312</sup> Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 2: The Power of Identity*, 1998



med hjälp av teorier om påverkan i motsats till t ex direkt fysisk makt. Den avgörande frågan är således vem bestämmer över vem som får vad av de samlade inkomsterna i världen.

Staternas beteenden uppvisar enligt Strange några slående motsägelser. Hela tiden förlorar de makten över marknaderna. Det verkar leda till att de istället vänder sig mot individerna och försöker reglera allt fler frågor som påverkar medborgarnas dagliga liv. Det är emellertid inte alltid uppskattat av medborgarna, som istället börjar ifrågasätta den egna statens makt. I vår tid finns också många stater in spe, dvs nationella grupperingar som hoppas på någon form av självbestämmande. En del sådana grupperingar har redan uppnått syftet att bilda egna stater, som fallet är i det gamla östblocket. Problemet för dessa nya stater är att vad de egentligen kan uppnå inte är suveränitet, som de stater som de brutit sig ur en gång åtnjöt, utan en mer formell sida av statskapet. De nya staterna är precis som de gamla nu beroende av andra aktörer.

Vid en internationell jämförelse framstår Asien hittills som ett exempel på att stater har kunnat upprätthålla en stark kontroll av handeln och samtidigt uppnå ekonomisk tillväxt. Det kan dock grovt förklaras med att länderna dels tillåtits ha handelshinder, dels att de hade en strategisk betydelse under det kalla krigets dagar och dels att den teknologi som behövdes kunde köpas på en internationell marknad. Förutsättningarna för de asiatiska staternas relativt goda kontroll över sina egna marknader är nu på väg att försvinna.

Till bilden av staternas minskade makt hör den ökade betydelsen av multinationella företag, internationell brottslighet, mellanstatliga och överstatliga organisationer etc. De orsaker som i sin tur ligger bakom detta kan sammanfattas i dels en teknisk sida, dels en ekonomisk eller finansiell.<sup>313</sup>

### ***Den tekniska utvecklingen***

Den tekniska utvecklingen går nu snabbt och det har den gjort under senare delen av innevarande sekel. Utvecklingen accelererar emellertid. Detta har flera effekter. Bland annat har det medfört att makt blivit dyrt, vilket anknyter till den andra aspekten av maktskiftet från staterna. För staterna har den tekniska utvecklingen dels i praktiken gjort längre krig omöjliga. För deras del innebär det att de förlorar en betydande del av den tidigare grunden för deras legitimitet – nämligen monopolet på våld i kombination med ett åtagande att skydda de egna medborgarna mot våld. Det stora hotet när det gäller våld verkar inte längre komma från andra stater, utan från t ex kriminella grupper och terrorister. En annan sida av utvecklingen som också anknyter till den ekonomiska verkligheten, men som har med den tekniska utvecklingen att göra, är att framgång inte längre är beroende av tillgång till ett så stort territorium som möjligt. Det gör att det i princip är irrelevant för staterna att slåss med varandra om olika landområden. Istället tvingas de, för att nå egna framgångar, slåss om välfärd på en ekonomiskt styrd marknad och det i konkurrens med andra aktörer på denna marknad, som t ex organisationer och företag. Staterna tenderar att bygga allianser, men det gör även konkurrenterna.<sup>314</sup>

---

<sup>313</sup> Strange, Susan: *The retreat of the state – The diffusion of power in the world economy*, 1996

<sup>314</sup> Strange, Susan: *The retreat of the state – The diffusion of power in the world economy*, 1996

## *Den ekonomiska utvecklingen*

När det gäller finansiering är det tre effekter som samverkar. Utbudet av finansiering (krediter), efterfrågan på denna typ av tjänster och staternas reglering av de två förra. Utbudet är relativt väl beskrivet i den internationella litteraturen, men det gäller inte efterfrågan. En bidragande orsak till behovet av krediter är företagets tendens att expandera på utländska marknader. Denna tendens har vi levt med ganska länge nu. Det finns flera förklaringar till hur detta kunnat uppstå, men klart är att konsekvensen har blivit ett ökat behov av krediter för expansion och ett ökat ömsesidigt beroende mellan aktörer på de ekonomiska marknaderna i takt med att de globaliserats. Makten över vem som får vad i världen utövas på marknaderna, och där är staterna bara en av flera aktörer. Det innebär också att makt över regleringar mm inte bara utövas av stater.<sup>315</sup>

## *Multinationella företag*

Man kan säga att det är multinationella företag som växer fram på marknaderna. Egentligen är det dock marknaderna som blivit multinationella genom förbättrad teknik i kommunikationer. Det innebär att företagen anpassar sig och producerar varor eller tjänster för en global marknad i allt större utsträckning. De multinationella företagen etablerar sig i många länder och en ökande del av världens handel sker faktiskt inom dessa företag. Uppskattningsvis utgör en fjärdedel av den totala världshandeln (1996) interna transaktioner inom företag. Till den ökade betydelsen av multinationella företag har också bidragit en ny syn på dem i den tredje världen. Tidigare sågs bolagen endast som representanter för en kolonialmakt som skulle utnyttja landets resurser. Nu erkänns bolagen som aktörer som kan erbjuda resurser till landet istället, bland annat genom infrastruktur och handelsutbyte. Multinationella företag förknippas dessutom allt mindre med USA. Nu skapas sådana företag på många håll i världen. Det finns en tendens i den utvecklade världen att produktionen går från varor till service. Varuproduktion sker i större utsträckning i de mindre utvecklade länderna. Dessa länders ekonomier har öppnats, men för att de ska kunna dra nytta av sin produktion är de beroende av tjänster som tillhandahålls av den utvecklade världen såsom, för att ta ett enkelt exempel, transport och försäkring. I den utvecklade världen bidrar växlingen från produktion till service (kunskap) att fackföreningarnas makt minskar, men inte att de försvinner. Fackföreningarnas makt har byggts upp på att värdet av enskilda arbetares insatser kunde mätas och förhandlas. Detta gäller inte tjänster som bygger på individuellt kunnande. Fackföreningarnas minskade makt kan få en vidare betydelse i länder där dessa tidigare har spelat något av en statsbärande roll eller på annat sätt haft väsentligt inflytande över marknaderna i landet.

Det finns flera tecken som, enligt Strange, styrker antagandet att makten förskjuts från staterna till företagen,

- Staterna äger allt mindre av produktionen. Privatisering av statliga affärsverksamheter är en världsomfattande trend. Vissa försök har gjorts att med statlig hjälp få fram nationella företag som kunnat konkurrera, t ex i Frankrike, men det har visat sig svårt att lyckas med det.
- Som tidigare nämnts sker det en omflyttning av tillverkningsindustri till den tredje världen. Det beror på att kapital och varor nu är rörliga på ett sätt som var otänkbart tidigare. I tredje världen är det företagen som står för utvecklingen och inte staterna.

---

<sup>315</sup> Strange, Susan: *The retreat of the state – The diffusion of power in the world economy*, 1996

- Det har blivit svårare att kontrollera anställningsförhållanden. På en global marknad kan inte trygghet garanteras anställda med hjälp av nationella krav på arbetsgivare. Dessa har möjligheten att lägga ned hela verksamheten och flytta någon annanstans. Kontrollen över anställningarna och deras villkor har härigenom förskjutits till de stora bolagens ledningar, som får hantera konflikter mellan anställda i olika länder på egen hand.
- Staterna kan inte längre upprätthålla sina absoluta makt att beskatta företag. Företagen undviker att betala skatt i möjligaste utsträckning genom att vara lokaliserade där det passar dem bäst. Företagen samlar på sig vinster och bestämmer sig för var de ska beskattas. I avsaknad av en global ordning för beskattning i en värld där kapitalet kan röra sig fritt, tvingas staterna samarbeta dels med varandra, dels med företagen för att få in skatt.

Sammanfattningsvis tar de multinationella företagen inte över staternas makt, men de inkräktar på den.<sup>316</sup>

### ***Staternas ställning***

Det finns de som studerar internationella relationer och som ser stater som primära aktörer i internationella sammanhang. Med en sådan utgångspunkt kan man kanske komma fram till att inte mycket ändrats sedan det kalla krigets dagar, annat än att polariseringen mellan de två blocken har upphört för att ersättas av ett mer diversifierat system. Strange menar dock att staternas ställning har förändrats i grunden på grund av utvecklingen i samhället i stort och förändrade villkor i det ekonomiska livet i synnerhet. Det finns också en felaktig tendens att se stater som enhetliga aktörer som handlar rationellt. Stater kan visst handla rationellt, men det sker oftast på flera plan samtidigt. Det är inte säkert att vad som är rationellt i ett hänseende också är det i ett annat. Modern forskning visar också att dagens nationalstater inte längre utgör det främsta grunden för byggande av personliga identiteter. Tillfrågas människor idag om hur de vill beskriva sig själva, får man inte till svar att de är italienare, tyskar eller briter. Ett mer troligt svar skulle vara att de är från Sicilien, Bayern eller Skottland. Det finns också de som först och främst identifierar sig med sin stad, sitt yrke eller sitt fotbollslag. Staternas förändrade ställning kan också beskrivas med hjälp av ett antal områden som varit kännetecknande för dem.

1. Staternas militära makt har fått en ny innebörd. För det första har den minskat eftersom konkurrensen om framgång nu gäller marknader och inte landområden. För det andra används soldater oftare i uppdrag långt hemifrån för att garantera världsordningen (marknadernas funktion? ). Kostnaderna för krig är höga och på grund av krigets begränsade värde har också staternas legitima rätt att offra liv minskat.
2. Staterna har inte längre någon betydelsefull uppgift i att upprätthålla den nationella valutans som garant för en marknad. I och med globaliseringen är valutorna nu beroende av varandra och kopplade till varandra.
3. Genom den fortgående avregleringen av världens marknader minskar staternas möjligheter att styra marknadsutvecklingen.

---

<sup>316</sup> Strange, Susan: *The retreat of the state – The diffusion of power in the world economy*, 1996

4. Staterna kan inte längre föra en ekonomisk politik i Keynesiansk anda för att motverka svängningar i konjunkturerna.
5. Som alternativ till militärt skydd har många stater i den utvecklade världen istället utvecklat ett ekonomiskt skydd i form av en välfärdsstat. De flesta stater har tvingats låna för att klara sin konsumtion och deras budgetar är nu så svaga att välfärdsstaten inte kan byggas ut mer. Det finns således tecken på att även detta skydd inte längre kan tillhandahållas av staterna. Frågan är då i kombination med avsaknaden av militärt skydd, vad kan staterna erbjuda?
6. På grund av näringslivets internationalisering tvingas staterna förhandla om skatt i stället för att ensidigt besluta om den.
7. Staterna kan nu i mycket liten utsträckning påverka flödet av varor och tjänster över gränserna, vilket styrs av tillgång och efterfrågan och inte av staternas politik.
8. Stater kan tillhandahålla infrastruktur som skolor, kommunikationer mm. Detta har stor betydelse för tillväxten. Möjligheten att härigenom påverka utvecklingen är dock inte stor.
9. Staterna kan inte längre upprätthålla nationella monopol eftersom det blivit dyrt att inte garantera fri konkurrens.
10. Staternas monopol på våld har utmanats inifrån av kriminellt våld.

Som några exempel på organisationer som utmanar staternas makt nämner Strange:

1. **Telekommunikationsmarknaden:** Kommunikationer var tidigare en helt statlig angelägenhet i många länder. Nu har i stort sett hela marknaden privatiserats och tagits över av ett antal stora konglomerat. I den mån statliga företag finns kvar agerar de på marknadens villkor. Detta måste ses mot bakgrund av att den explosionsartade tekniska utvecklingen har gjort det dyrt att driva denna typ av verksamhet. Samtidigt fanns det, på grund av globaliseringen, ett intresse hos företagen av att förbättra kommunikationerna.
2. **Organiserad brottslighet:** Som typexempel på organiserad brottslighet kan man nämna den italienska maffian. Den började som en lokal yttring av missnöje och levde sedan i symbios med staten, för att slutligen när den blivit för stark bekämpas av staten. Problemet är att maffian och den organiserade brottsligheten i övrigt redan hunnit bli global. Det finns de som hävdar att det råder någon form av fred, eller tyst samförstånd mellan de viktigaste kriminella organisationerna i världen. Den organiserade brottsligheten omsätter mycket stora belopp, har kopplingar genom penningtvätt till den finansiella världen och utmanar staternas makt över ekonomin
3. **Försäkringsbranschen:** Alla ekonomiska relationer innehåller ett mått av risk. Riskerna stiger väsentligt när antalet transaktioner stiger och allt fler aktörer blir beroende av varandra. Detta är precis vad som skett. Risk kan omvandlas till en löpande kostnad av den som så vill och har ekonomisk möjlighet därtill. Just kommersiella risker är mycket svåra att kalkylera och det har lett till att det uppkommit behov av återförsäkringar. Det har i sin tur lett till en koncentration av försäkringsgivare. Försäkringsgivarna har nu en stark ställning genom att de ensidigt kan bestämma vem som ska få försäkring, vad som kan försäk-

ras och vilka villkor som ska gälla i olika typer av affärer. Den löpande kostnaden för försäkringarna vältras över på de slutliga användarna av olika produkter eller tjänster.

4. **De stora revisionsbyråerna:** Det finns nu sex dominerande byråer i världen, alla med angloamerikanskt ursprung. Genom att de inte bara tillhandahåller revisorstjänster, utan även finansiering, mäklari och skatterådgivning, har de skaffat sig ett betydande inflytande. De har kunnat växa sig starka dels genom att de verkat i system (USA) där självreglering varit nyckelordet, dels genom att företag har haft ett ökat behov av extern finansiering. Detta har lett till behovet av oberoende granskning.
5. **Karteller:** Ett sparsamt uppmärksammat problem är att en betydande makt över priser och marknader verkar utövas genom mer eller mindre tysta överenskommelser mellan dominerande företag. Denna typ av kontroll befrämjas av att den kan ske i det tysta genom ny teknik för kommunikation där informations spridning kan begränsas till vissa nätverk. Av betydelse är också en vertikal integration av produktionsprocesserna som sker genom tillskapandet av nätverk för produktion. Bindningar i dessa nätverk kan skapas på grundval av strategiska allianser t ex genom licensavtal. Det verkar också som om staterna har börjat ge upp kampen mot kartellerna. Som exempel kan nämnas USA.
6. **Internationella organisationer:** Många sådana organisationer verkställer och förbereder endast politiska mellanstatliga beslut. I vissa fall förekommer dock att de kan utrustas med en egen makt. Som exempel kan nämnas världsbanken och IMF när det gäller administrerandet av lånen till tredje världen. Makten har överlåtits från de långivande staterna till tjänstemännen på grund av effektivitetsskäl. Det skulle helt enkelt vara omöjligt att hantera problemen på politisk nivå. Som ett annat exempel kan nämnas EG:s institutioner som i den ekonomiska rationalitetens namn har tilldelats egen makt.<sup>317</sup>

## 8.2 Avslutande kommentar

Vi vill med hjälp av Susan Stranges sätt att se på saken fråga oss varför det finns nationalstater. På ett övergripande plan kan vi anta att staterna historiskt sett finns för att erbjuda sina medborgare skydd mot andra nationalstater. Staterna har också konkurrerat med varandra om kontrollen över viktiga landområden. Anfallskrig har sedan en tid ansetts som icke-legitimt i västvärlden och genom den tekniska utvecklingen har krig mellan stater också försvårats. Nationalstatens förmåga att tillhandahålla skydd mot andra stater har fått en minskad betydelse. Istället har staterna valt att skydda medborgarna mot ekonomiska hot genom välfärdsstaten. Här är inte hotet om krig det dominerande, utan hotet om fattigdom. Vi har emellertid sett att de länder som kan beskrivas som välfärdsstater nu håller på att minska sina åtaganden. I grunden för det ligger dels finansiella problem såsom stora lån och svårigheter att skydda den nationella skattebasen, dels ett ömsesidigt beroende mellan stater och andra aktörer i ekonomiska ting. Det leder till en situation där det är svårt för en stat att själv föra en politik som kräver hög grad av skattefinansiering, vilket således gör det svårt att upprätthålla ett effektivt skydd mot ekonomiska olyckor för medborgarna i statlig regi. Staternas tendens att dels delegera makt uppåt, t ex till EU, dels nedåt till regioner eller kommuner kan ses som ett svar på de svårigheter som nationalstaterna ställs inför. Visserligen har nationalstaterna en stark roll som förhandlare i mellanstatliga eller överstatliga organisationer, men sådana sammanslutningar bildas i begränsade syften. Vi kan således finna belägg för en situation där nationalstaterna tvingas förhandla och kompromissa för att kunna utöva inflytande. Staten blir

<sup>317</sup> Strange, Susan: *The retreat of the state – The diffusion of power in the world economy*, 1996

en aktör som konkurrerar med andra stater om en gynnsam utveckling för egen del. Makten i ett globalt perspektiv delas med andra aktörer i en värld där ingen egentligen har monopol på makt. Hur har det blivit så?

Både Castells och Strange vill förklara det med en kombination av två företeelser. I grunden befinner sig den tekniska utvecklingen med dess förbättrade kommunikationsmöjligheter. Med den tekniska utvecklingen hänger också staternas förlust av kontroll över information samman. Med den tekniska utvecklingen är också det ömsesidiga beroendet när det gäller militärt försvar förbundet. Den andra företeelsen kan sammanfattas under globalisering, dvs en avreglering marknaderna för t ex kapital och krediter. Det har lett till ömsesidigt beroende mellan stater och mellan stater och företag i ekonomiskt hänseende men också till skattekonkurrens.

Man kan fråga sig om inte staterna skulle kunna vända trenden som inneburit en ökad makt för kapitalmarknaderna genom någon form av reglering av dessa. Det skulle kanske räcka med att alla de viktiga marknadsekonomierna sluter sig samman och bestämmer sig för en reglering. En sådan idé är dock behäftad med flera svagheter. För det första bör man ställa sig frågan om det inom överskådlig tid verkar sannolikt att tillräckligt många länder skulle vilja genomföra en reglering av kapitalmarknaderna igen. Det verkar åtminstone idag inte finnas tecken till en sådan vilja. För det andra – även om en vilja till reglering skulle uppstå – så handlar det kanske inte bara om att reglera ett antal penningflöden. Man kan förstås påstå att den samlade kapitalmarknaden bara är summan alla penningflöden, och dem gäller det att kontrollera. Som påpekas av några Brittiska forskare är dock problemet inte så enkelt. Vad som förbises är hela den infrastruktur som utgör grunden för kapitalmarknaderna vilken inkluderar världsstäder som London, New York och Tokyo samt olika former av ”skatteparadis”. En reglering av kapitalmarknaderna kräver därför inte bara att finansiella centra som ”the City of London” omstruktureras utan att intrång måste göras i flera staters suveränitet, nämligen de stater som använder den som ett skydd för fria kapitalrörelser. Det senare utgör en avvikelser från två av den internationella rättens fundament, staternas suveränitet och jämbördighet i förhållande till varandra. En reglering verkar förutsätta någon form av ”världsregering”. Att en sådan skulle kunna inrättas är inte troligt mot bakgrund av vad som idag kan förutses.<sup>318</sup>

Det finns de som argumenterar för att motkraft mot kapitalets makt måste mobiliseras med utgångspunkt från andra värderingar än de på vilka den sk nyliberalismen och ekonomismen bygger. Det skulle krävas ett offensivt inriktat globalt tänkande med udden mot sådana nytto-rationella idéer och detta i kombination med en radikal samhällskritik till försvar för de värden som t ex den svenska välfärdsstaten kommit att stå för. Det innebär en kritik av växande klyftor inom samhället och av marginalisering av människor oavsett om den har etniska, könsrelaterade eller andra orsaker. Även fackligt arbete skulle behöva organiseras efter nätverkets logik, till exempel med hjälp av Internet. De fackliga organisationerna i de främsta demokratierna skulle enligt detta synsätt också kunna utöva större inflytande över kapitalmarknaderna, t ex genom att komma överens om hur de pensionsmedel som förvaltas av föreningarna ska placeras. Det vore fullt möjligt att avstå från placeringar i länder där fackföreningar inte tillåts verka fullt ut.<sup>319</sup>

En annan lösning på hur välfärdsstaten kan stärka sin roll utan att det bildas en världsregering går ut på att staterna kan engagera sig i nätverk tillsammans med andra aktörer, stater, företag

<sup>318</sup> Palan., Ronen & Abbott, Jason & Deans, Phil: *State strategies into the Global Political Economy*, 1996

<sup>319</sup> Lindberg, Ingemar: *Välfärdens idéer*, 1999

och organisationer för att försvara välfärden. Samtidigt bör kanske välfärdsstaten så att säga omdefinieras. Det kan ske genom att låta den inkludera även miljöhänsyn och utjämning av inkomster mellan generationerna i kombination med satsningar på relevant utbildning, dvs sådan utbildning som är relevant i nätverkssamhället. Välfärdsstaten måste således bredda sitt underlag genom att tillhandahålla den välfärd som de flesta människor önskar och inte bara en välfärd som går ut på att ta från rika och ge till fattiga.<sup>320</sup> För europeisk del finns, enligt Castells, möjligheten att förvandla EU till ett projekt av denna karaktär. Det anser han emellertid inte vara möjligt utan ett medvetet skapande av en ny, hållbar europeisk identitet som kan vara gemensam för hela Europa och som inte utesluter nationella identiteter. En sådan identitet skulle kunna byggas på värden som, försvar av välfärdsstaten, av social solidaritet, stabil sysselsättning och arbetstagarnas rättigheter, engagemang för den fjärde världen, för universella mänskliga rättigheter, bevarande av demokratin genom medborgarmedverkan och skydd för olika kulturer. Idag finns dock endast embryon till en sådan utveckling.<sup>321</sup>

---

<sup>320</sup> Castells, Manuel: *Utvecklingsmöjligheter i informationsåldern*, Ord & Bild nr 3 1999

<sup>321</sup> Castells, Manuel: *Towards the end of the millennium*, 1999 Jfr Världsbankens president James B Wolfensohn, James B, Aftonbladet 2000-01-18

## 9 Demokrati

Demokrati som styrelseskick är grunden för svenska myndigheters sätt att verka och myndigheternas legitimitet bygger på demokratiskt tillkomna beslut. Demokrati som styrelseform är emellertid starkt kopplad till nationalstaten. Till frågan om demokratins framtida betydelse hör därför också frågor om nationalstatens betydelse. Det finns skäl att anta att nationalstatens roll håller på att förändras. Det bör rimligen även demokratin göra liksom de myndigheter som arbetar i demokratins tjänst.

Demokrati är ett mycket vitt begrepp. För att en analys av demokratin ska kunna göras, krävs först ett ställningstagande till vad demokrati är. SNS Demokratiråd arbetar med en definition av demokrati som innefattar tre olika aspekter, nämligen folkstyre, rättsstat och handlingskraft<sup>322</sup>. Det är kanske redan här på sin plats att säga att den syn på demokrati som företräds av SNS demokratiråd inte är den enda. Istället förekommer på flera håll i debatten en syn som mest betonar det första kriteriet, folkstyre och då i formen av majoritetens styre, som definition av vad demokrati är (mer om det senare).

### 9.1 Vad är demokrati?

#### 9.1.1 Demokrati och byråkrati

Demokrati och byråkrati kan uppfattas som två mot varandra stående styrmodeller. Demokratin bygger på jämlikhet, allas deltagande o s v under det att byråkratins ideal bygger på hierarki, opersonlighet och specialisering. Det har under tiderna funnits såväl de som velat avskaffa demokratin som de som velat avskaffa byråkratin. Inget av alternativen framstår emellertid som önskvärda eller möjliga. Det naturliga är då att de båda formerna tillåts existera samtidigt och att de inordnas i varandra. I den ideala demokratin är således medborgaren en suverän individ som garanterat yttrandefrihet, föreningsfrihet och mötesfrihet. Medborgarna är välinformerade och kan ge uttryck för sina rationella ställningstaganden i återkommande och fria val. Alla beslut föregås av en öppen debatt. Byråkratin verkställer de politiska besluten på ett kompetent, dvs effektivt och opartiskt sätt. Det är ett idealtillstånd som inte existerar någonstans. Från det praktiska livet kan hämtas exempel på att den ena styrningsprincipen har använts för att kontrollera den andra. Som exempel kan nämnas sk lekmanstyrelser i myndigheter eller att experter från förvaltningen fungerar som rådgivare åt styrande politiker. En politisering av byråkratin kan dock leda till problem när det gäller dess opartiskhet och vice versa kan en byråkratisering av politiken öka klyftan mellan politiker och väljare.<sup>323</sup>

#### 9.1.2 Folkstyre

Demokrati innefattar ett krav på medborgarstyre. Det uppfattar nog alla människor som självklart. Demokrati innebär då att det ytterst är medborgarna som ska avgöra hur den offentliga makten ska organiseras och hur den ska utövas. I Sverige, liksom på många andra håll, förverkligas folkstyret genom valda representanter (representativ demokrati). Det finns ingen

<sup>322</sup> Demokratirådets rapport 1999: *Demokrati på svenskt vis*, 1999

<sup>323</sup> Petersson, Olof: *Statsbyggnad*, 1998



allmängiltig lösning på problemet hur medborgarstyret ska förverkligas, men det finns ett antal krav som kan uppfattas som allmängiltiga. Medborgarna ska ha kontroll över politikens dagordning. Medborgarna ska vidare kunna bilda sig en självständig uppfattning i olika frågor. Slutligen ska medborgarna delta i de beslut som berör gemensamma frågor. För att förverkliga dessa krav krävs det att vissa andra krav är uppfyllda. Det ska råda full organisationsfrihet, det ska finnas flera partier, regelbundna val, ett folkvalt parlament och självstyrande kommuner.<sup>324</sup>

Finns det några risker med ett ”perfekt” folkstyre? I det ideala tillståndet av folkstyre bör rimligen de beslut som fattas avspegla preferenserna hos en majoritet av befolkningen. I Sverige, liksom i flera länder, fattas beslut av de valda representanterna med hjälp av den sk majoritetsprincipen, dvs den linje vinner som har stöd av mer än hälften av ledamöterna. Det finns dock skäl att nämna att ett sådant sätt att styra kan vara behäftat med vissa inre svagheter.

Majoritetsbeslut vilar på två fundamentala värden:

- Individuella värden
- Majoritetens åsikt binder alla

Majoritetens beslut antas vara ett uttryck för de samlade värderingarna hos de som ingår i majoriteten. Majoritetsbeslut innebär i vissa situationer att en enstaka persons åsikt kan fälla avgörandet för utgången av ett beslut. Frågan är om det är önskvärt. Alternativen till majoritetsbeslut framstår emellertid för de flesta människor som mindre önskvärda. Majoritetsprincipen uppfattas således som det enklaste sättet att fatta kollektiva beslut. Det kan anses önskvärt att demokratiska beslut i en situation där det finns ett val mellan två alternativ präglas av beslutsamhet, dvs att beslutet ger upphov till ett entydigt ställningstagande till förmån för det alternativ som är mest representativt. Beslutet bör vidare vara en avspegling av individuella preferenser (vilka de än är) och präglas av jämlikhet och rättvisa. Kravet att beslutet ska avspegla individuella preferenser innebär att alla åsikter, hur främmande de än kan synas, måste vara tillåtna. Kraven på jämlikhet och rättvisa medför krav på dels anonymitet på så sätt att det inte ska spela någon roll vem det är som röstar på ett visst sätt, dels neutralitet på så sätt att innehållet i beslutet inte får ha betydelse för dess mer eller mindre gynnade ställning. Det senare innebär att beslutsformer som medför en fördel för status quo, t ex kvalificerad majoritet, är uteslutna. Majoritetsbeslutet verkar vara den beslutsform som bäst tillgodoser kraven på beslutsamhet, beaktande av individuella preferenser, jämlikhet och rättvisa samtidigt. Det sagda utgår från den praktiskt ovanliga situationen att det finns ett val mellan endast två alternativ. Bilden av majoritetsbeslut och dess effekter i valsituationer där valet står mellan flera olika alternativ, vilket är mer realistiskt, bör kompletteras med hjälp den slutsats som kan dras av Arrows omöjlighetsteorem<sup>325</sup>, nämligen att besluten riskerar att leda till cykliska upprepningar. Man kan antingen acceptera det och därmed tillåta politiskt beslutsfattande endast

---

<sup>324</sup> Petersson, Olof: *Statsbyggnad*, 1998

<sup>325</sup> Arrows omöjlighetsteorem utgör ett bevis för att följden av demokratiskt fattade beslut i situationer där det finns flera alternativ att ta ställning till, under givna förutsättningar, blir s k cykliska beslut, d v s att i ett val mellan A, B och C, beslutar majoriteten omväxlande A, B och C om och om igen. Förutsättningarna som teoremet bygger på är 1. kollektiv rationalitet (rangordning av intressen), 2. universalitet (beslut ska vara uppbyggda av individuella rangordningar), 3. paretoprincipen (vid ändring i individuella rangordningar, ska detta avspegla sig i den kollektiva), 4. oberoende och irrelevanta alternativ (bara antalet röster ska ha betydelse, inte enskilda preferensers styrka) och 5. icke diktatur (den kollektiva rangordningen ska inte påtvingas någon).

på områden där cykliska beslut kan godtas, eller tumma på någon av förutsättningarna, vilket i sin tur kan uppfattas som ett odemokratiskt tilltag.<sup>326</sup>

Teoretiskt borde alla demokratier präglas av cykliska beslut. Så är emellertid inte fallet. Det kan förklaras med att politikerna har valt att kompensera problemet genom att göra avsteg på ett eller flera sätt från de förutsättningar som Arrows omöjlighetsteorem bygger på. Det kan ske på något av följande sätt:

- Krav på kvalificerad majoritet vilket står i strid med neutraliteten och gynnar status quo. Det kan vara att föredra om det är viktigt att undvika cykliska beslut.
- Viktad rösträtt. Detta kan ske i form av att större inflytande ges åt den som har sakkunskaper om hur beslutet ska fattas. Det kan ju vara att föredra om man härigenom kan åstadkomma riktiga beslut. Det finns även andra sätt att vikta rösträtten. Omvänt kan sägas att beslut med lika rösträtt är bäst att använda när det verkligen har betydelse för beslutet vad var och en tycker.
- Kontroll över beslutsordningen. Detta är förmodligen en vanlig metod. Den som kan styra agendan kan ofta påverka innehållet i besluten.
- Strategiskt röstande vilket innebär att man röstar mot sin individuella rangordning för att uppnå ett eftersträvt slutresultat.
- Politisk kohandel, som innebär att politiker utbyter förmåner vid omröstningar. Ett slags strategiskt röstande som är vanligt vid instabila lägen.
- Förmånssökande, vilket uppstår när det råder låga kostnader för att mobilisera en opinion för en förmån under det att motstånd är förenat med höga kostnader. Detta kan politiker utnyttja genom att köpa röster mot förmåner.<sup>327</sup>

Sammanfattningsvis visar det sagda på att det mest önskvärda politiska systemet kanske inte är ett ”perfekt” folkstyre. Det verkar istället vara så att alla vinner på om folkstyret kan tämjas på något sätt. Det är också vad som sker i praktiken. Det kan vara nyttigt att komma ihåg när demokratisk legitimitet diskuteras i samband med avvägningar mellan t ex experters inflytande och politikernas. Vissa begränsningar har att göra med formerna för den representativa demokratin. Andra begränsningar som åstadkommer stadga kan vara de krav som följer av en konstitutionell demokrati - en rättsstat.

### 9.1.3 Rättsstat

För en demokrati räcker det inte med att den är folkstyrd. Demokratin måste också vara en rättsstat. Rättsstatens ideal bygger på att all makt är begränsad och i viss mån bunden. I en rättsstat är medborgarna garanterade vissa fri- och rättigheter och förvaltningens arbete präglas av rättssäkerhet. Det ska också finnas en princip för delning av den offentliga makten. I Sverige innehåller regeringsformen vissa grundläggande fri- och rättigheter och så gör även den nu som lag gällande konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna. Den svenska

---

<sup>326</sup> Swedenborg, Birgitta (red): *Makten över politiken*, 1999

<sup>327</sup> Swedenborg, Birgitta (red): *Makten över politiken*, 1999

förvaltningen ska iaktta allas likhet inför lagen och opartiskhet i sitt beslutsfattande. När det gäller maktindelning bygger det svenska systemet inte på en uttrycklig sådan. Man kan istället säga att vi har tillämpat en pragmatisk arbetsfördelning när det gäller den offentliga makten. Rättsstatens krav på lagbundenhet tar sig uttryck i att riksdagen fattar principiella beslut av generell innebörd i form av lagar.<sup>328</sup>

Sedan en tid tillbaka pågår det en alltmer tilltagande sk judikalisering av det demokratiska beslutsfattandet, dvs ett ökat inflytande för juridisk sakkompetens på bekostnad av politisk makt. Judikaliseringen tar sig kanske olika uttryck i olika länder, men för svensk del har den blivit tydlig i och med inträdet i EU 1995. I vissa länder, som har en i det närmaste orubblig konstitution i kombination med en möjlighet att ompröva även de högsta politiska organens beslut i en författningsdomstol, t ex Tyskland och USA, har judikaliseringen pågått längre än i Sverige. Även en del av EG-domstolens dömande kan jämföras med det arbete som tillkommer en författningsdomstol<sup>329</sup>. I ljuset av EG-rätten och genom att den europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna har också svenska domstolar i allt högre grad kommit att pröva även politiskt fattade beslut. När det gäller lagprövning, dvs en rätt för domstolar och andra rättstillämpande myndigheter att vägra tillämpa en viss bestämmelse därför att den står i strid med en överordnad bestämmelse, innehåller regeringsformen en begränsning när det gäller författningar beslutade av regering och riksdag. Sådana författningar får endast underkännas om de står i uppenbar strid med grundlagen<sup>330</sup>.

Bland forskare, liksom bland andra människor, går åsikterna isär beträffande det goda i judikaliseringen. Bland dem som önskar ett större inslag av maktindelning i form av ökad domstolskontroll är argumenten att maktindelning skyddar minoriteter från att förtryckas av en majoritet och att domstolarna i många fall är bättre ägnade att slå vakt om långsiktiga värden<sup>331</sup>. Det senare argumentet förutsätter att det finns en konstitution som stadgar sådana värden. Argumenten mot judikalisering kan sammanfattas i att det ses som odemokratiskt att den politiska majoriteten är bunden av bedömningar som görs av instanser som inte utser sina ledamöter på demokratisk väg<sup>332</sup>. Det kan emellertid konstateras att judikaliseringen är ett faktum och att rättsstatens aspekt av demokratin har stärkts i och med EG-rätten och Europakonventionen.

#### **9.1.4 Handlingskraft**

Inte heller kompletterad med rättsstatens krav framstår folkstyret som en demokrati i ordets fullständiga bemärkelse. För detta krävs också handlingskraft. De två kriterierna som nämnts tidigare är inte mycket värda om inte beslut kan genomföras. Handlingskraft har flera dimensioner. Det är dels fråga om resurser som måste vara tillräckliga för att garantera genomförandet av politiska beslut. Här finns en klar koppling till budgetprocessen, dvs till fördelningen av statens medel mellan dess olika verksamheter. Vidare är handlingskraft en fråga om hur förvaltningen styrs och därmed hur den genomför fattade beslut. Besluten måste förstås vara hållbara eller om man så vill av god kvalitet. Frågan om handlingskraft hänger också samman med frågan vad den offentliga förvaltningen bör sträva efter, eller vilka värden den ska beakta. Här finns det egentligen ingen enhetlig doktrin. De doktriner som finns kan sammanfat-

<sup>328</sup> Petersson, Olof: *Statsbyggnad*, 1998

<sup>329</sup> SOU 1999:58: *Löser juridiken demokratins problem?* 1999

<sup>330</sup> RF 11:14

<sup>331</sup> SOU 1999:58: *Löser juridiken demokratins problem?* 1999

<sup>332</sup> SOU 1999:76

tas som lagstyrd förvaltning, folkstyrd förvaltning och marknadsstyrd förvaltning. I de olika doktrinerna sätts olika värden först och synen på den offentliga makten varierar.<sup>333</sup> I avsnittet ”Något om förvaltningspolitik” återkommer detta tema utförligare.

De finns tecken som tyder på att medborgarnas förhållande till varandra har betydelse för demokratins handlingskraft. I en omfattande studie av hur en regionaliseringsreform i Italien har utfallit har den amerikanska forskaren Robert D Putnam kunnat konstatera stora skillnader mellan de olika regionerna. Skillnaderna kan sammanfattas som att vissa regioner, framförallt i norra Italien, under lång tid haft dels en betydligt mer gynnsam ekonomisk utveckling, dels en mer effektiv demokrati än vissa regioner i södra Italien. Skillnaderna förklaras med graden av medborgaranda, dvs i vilken utsträckning människorna litar på varandra och känner samhörighet med varandra. Skillnaden kan beskrivas som att i regioner med hög grad av medborgaranda, relaterar människor huvudsakligen horisontellt till varandra, under det att människorna i regioner med låg medborgaranda relaterar vertikalt till varandra. En intressant slutsats av undersökningen är att en god medborgaranda verkar främjas av att människor engagerar sig i föreningar. Det kan vara fråga om allt från fackföreningar och partier till jaktlag, körer eller syföreningar.<sup>334</sup>

## 9.2 Vad utmärker den svenska demokratin ?

Den är temat för den rapport som SNS demokratiråd utgivit 1999. Frågan besvaras efter en europeisk jämförelse. Sverige är av tradition ett starkt homogent samhälle där stora delar av befolkningen har haft någorlunda enhetliga uppfattningar. Detta förhållande håller i och för sig på att ändras och även Sverige går mot allt fler individualistiska värderingar. Den svenska demokratin har dock kommit att präglas av den tidigare homogeniteten. I Sverige har hittills folksuveränitetens princip dominerat den allmänna inställningen. Detta har inneburit att den svenska riksdagen har givits en i det närmaste total makt. I Sverige intar också de politiska partierna en starkt ställning genom att de hittills har haft att utse riksdagsledamöter. Visst inslag av personval har i och för sig införts, men det gäller inte fullt ut. Den maktindelning som förekommer i Sverige skiljer sig från vad som gäller i flera andra länder på så sätt att domstolarna i Sverige intagit en svagare ställning i förhållande till regering och riksdag än på andra håll samtidigt som de svenska myndigheterna av tradition har haft en ställning som mycket påminner om de svenska domstolarnas. Unikt för Sverige är de centrala ämbetsverkens självständiga ställning gentemot regeringen. Förhållandet mellan myndigheter och domstolar är också ett annat i Sverige än vad som är vanligt. I detta hänseende framstår nämligen de svenska domstolarna, och i synnerhet förvaltningsdomstolarna, som mycket starka. Den rådande principen vid överklagande av myndighetsbeslut i Sverige är att domstolen tar över målet och har samma beslutsbefogenheter som myndigheten. Det medför att domstolen prövar både beslutets laglighet och dess lämplighet, även i de fall lämpligheten innefattar rena skönsmässiga bedömningar. I de flesta länder är domstolsprövningen inskränkt till beslutets laglighet.<sup>335</sup>

---

<sup>333</sup> Petersson, Olof: *Statsbyggnad*, 1998

<sup>334</sup> Putnam, Robert D: *Den fungerande demokratin*, 1996

<sup>335</sup> Demokratirådets rapport 1999: *Demokrati på svenskt vis*, 1999

### 9.2.1 Kritiska synpunkter på det demokratiska systemet i Sverige

Ett problem, som uppmärksammats av SNS demokratiråd, är bristen på ett offentligt rum för debatt i Europeiska frågor i Sverige. Det är visserligen ett problem som finns i fler länder inom EU. Sverige har dock på många sätt hittills präglats av en märkbar tystnad när det gäller debatt i europeiska frågor. Vad som fått uppmärksamhet är endast vissa skandaler som knappast är ägnade att föra den demokratiska utvecklingen framåt. Sverige har också kritiserats för det nya personvalsystemet som betraktas som otydligt.<sup>336</sup>

I sammanhanget kan det också finnas skäl att nämna något om Sveriges agerande i EU. Sverige har kritiserats för att i alltför stor utsträckning se EU som en mellanstatlig förhandlingsorganisation. Konkret har det tagit sig uttryck i att kraft inriktats på arbetet i ministerrådet, vilket i sin tur medför minskade möjligheter till påverkan på de beslut som fattas. Störst påverkan kan nås av den som tar initiativ och som är med när förslag tas fram och det sker genom det arbete som organiseras under kommissionen. Här har Sverige många gånger agerat för sent<sup>337</sup>.

Utifrån demokratins olika delar, folkstyre, rättsstat och handlingskraft kan den svenska förvaltningen också utvärderas. Det är viktigt att framhålla att de tre aspekterna, eller kraven, är jämbördiga med varandra. Det innebär att inget av dem kan sägas utgöra ett överordnat mål i förhållande till de andra. Att åstadkomma en god demokrati handlar därför inte om att maximera folkstyre, rättsstat eller handlingskraft. Det är istället fråga om att hitta avvägningar mellan dem. Det rör sig således om ett optimeringsproblem. De svenska myndigheterna härleder sin legitimitet från en uppdragskedja. Det finns emellertid olyckliga exempel på fall där denna kedja har så s a s fungerat baklänges. Det är allvarligt eftersom kvalitet i förvaltningen kan likställas med hur väl den ideala kedjan fungerar. Det finns fall där myndigheter låtit sig påverkas av starka särintressen. Myndigheternas framställningar och underlag har utgjort en viktig del av departementens utredningar i enskilda ärenden och således kommit att påverka regeringens förslag. Eftersom regeringen vanligen har majoritet i riksdagen, eller åtminstone stöd av en majoritet, går många gånger regeringens förslag obemärkt igenom riksdagen. När beslutet väl fattats har det lagts till grund för en omfattande informationskampanj som syftar till att skapa opinion. Demokratien har således fungerat precis omvänt mot idealet. Det är dock inte alltid som politikerna är myndigheternas fångar på det sätt som beskrivits. Ett annat problem handlar om möjligheterna att genom lagstiftning detaljreglera tekniskt komplicerade och föränderliga förhållanden. Det har lett till försök med avreglering och målstyrning, som bygger på villkorlig delegation. Det förutsätter en tydlig rollfördelning, vilket saknas i svensk offentlig makt eftersom vi inte är vana att dela makten utan endast dela arbetet. När det gäller rättsstatens krav uppfyller Sverige visserligen minimikraven på mänskliga rättigheter mm – i synnerhet efter införlivandet av europakonventionen. De stora problemen är dels den förhållingskultur som utmärker Sverige och som ger upphov till oförståelse för individuella rättigheter, dels bristen på maktdelning<sup>338</sup>. När det slutligen gäller kravet på handlingskraft kan konstateras att Sverige har lidit av krav på besparingar. Det har lett till införande av ”marknadstänkande” vilket i och för sig har haft det goda med sig att en ökad medvetenhet om kostnader har uppkommit. Samtidigt är det klart att produktiviteten förbättrats, men att det inte är lika klart att detsamma gäller effekterna av verksamheten.<sup>339</sup>

<sup>336</sup> Demokratirådets rapport 1999: *Demokrati på svenskt vis*, 1999

<sup>337</sup> SOU 1997:33: *Europa och staten*, 1997

<sup>338</sup> Vilken grad av maktdelning som är lämplig är som nämnts ovan föremål för olika åsikter. Olof Peterssons konstaterade brist på maktdelning får dock tolkas mot bakgrund av en internationell jämförelse.

<sup>339</sup> Petersson, Olof: *Statsbyggnad*, 1998

Det finns skäl att se närmare på vissa aspekter av förhandlingskulturen i demokratin. Claes Wihlborg har i en artikel kallad "Förhandlingsdemokratis (o)demokratiska dynamik"<sup>340</sup> utvecklat en kritik av just förhandlingskulturen. I artikeln diskuterar Wihlborg huvudsakligen utifrån Hayeks kritik mot de västerländska demokratiernas sätt att fungera<sup>341</sup>. Hayeks teorier vinner enligt Wihlborg också stöd av nyare forskning och av andra ekonomers teorier. Nedan följer ett försök att sammanfatta innehållet i kritiken.

### ***Förhandlingsdemokrati***

I grunden för detta fenomen befinner sig de folkvalda parlamentens stora makt över fördelningen av inkomster och nyttigheter i samhället. Denna makt är visserligen olika stor i olika länder, men ingenstans är den så begränsad att den förhindrar de negativa konsekvenser av den politiska makten som kan sammanfattas under begreppet förhandlingsdemokrati. Hayek bestrider att de resultat som uppnåtts av dagens demokratiska regeringar skulle representera folkmajoritetens vilja. Det är dock endast en konsekvens av att politikerna ägnar sig mer åt att fatta beslut som rör olika gruppers konkreta situation än allmänna regler som rör företagets, hushållens och myndigheternas agerande. Gamla konstitutionella principer om maktindelning, den offentliga maktens utövande under lagarna, lagens suveränitet etc begränsar alla den politiska maktens möjligheter att fatta vilka beslut som helst. Denna typ av regler har dock kommit att alltmer fått stå tillbaka i övertygelsen att en demokratisk kontroll i form av konkurrens mellan partier är tillräcklig. Denna konkurrens, hävdar vissa, leder till att väljarna får tillgång till nödvändig information för att kunna dra slutsatser om politikens effektivitet. Hayeks slutsatser står i stark motsats till denna tanke. Förhandlingsdemokratin utmärks nämligen av att de folkvalda har makt att besluta både om allmänna principer och om förmåner för mer enskilda intressen. Man kan säga att den vinner ett val som kan dela ut flest förmåner till flest människor. Det leder till att det är gynnsamt att sluta sig samman i olika särintressen för att kunna beviljas förmåner som sedan får bekostas av ett större kollektiv. Det öppnas också möjligheter för parlamentariker att skapa tillfälliga majoriteter i parlamentet genom byte av förmåner mellan olika särintressen. Dessa drag kan sägas vara särskilt tydliga i politiska system som innehåller stark partidominans och liten maktindelning. Det är emellertid så att inte heller i t ex USA, där stark maktindelning råder och där politiken inte är partidominerad, kan de beskrivna problemen undvikas. En följd av förhandlandet är att staten också tenderar att blanda sig i fler frågor än vad en majoritet av befolkningen egentligen önskar sig. Det uppstår vidare en diskrepans mellan vad som faktiskt beslutas och vad som allmänt uppfattas som rättvist och riktigt.<sup>342</sup>

### ***Regler***

Med regler ska här förstås beslut av allmängiltig karaktär och som är förutsägbara i så måtto att de inte lämnar fältet fritt för godtycke. Denna definition innebär att det intressanta inte är vad en regel kallas för, dvs lag, förordning eller annat. Alla lagar uppfyller inte villkoren för regler. Tanken är att om en majoritet kan komma överens om regler som är icke-riktade, dvs inte kan kopplas till en viss eller vissa grupper, så är det sannolikt att de allmänt sett betraktas som rättvisa och därmed också ställer minimala krav på tvång för att efterlevas.

---

<sup>340</sup> Swedenborg, Birgitta (red): *Makten över politiken*, 1999

<sup>341</sup> F. A. Hayek publicerade under 1970-talet en trilogi i ämnet

<sup>342</sup> Swedenborg, Birgitta (red): *Makten över politiken*, 1999

För svensk del konstaterar Wihlborg att det skulle behövas åtskilliga justeringar av det politiska systemet. Av de förslag som framställts kan nämnas ökad maktindelning genom krav på kvalificerad majoritet i riksdagen i vissa frågor (Lindbeckkommissionen), utvidgning av rättsväsendets kontroll av den offentliga sektorn och grundlagens efterlevnad genom oberoende domstolar (SNS demokratiråd) eller specifika grundlagsregler som tidigare nämnts. Här föreslås i enlighet med Hayeks idéer också en enkel men annorlunda laghierarki i kombination med två lagstiftande församlingar som väljs på olika sätt och som har olika uppgifter. Den ena församlingen skulle ägna sig åt att besluta regler så som detta begrepp definierats av Hayek. Den andra skulle i enlighet med reglerna besluta om fördelning av statens resurser. Efterlevnaden av systemet skulle övervakas av en oberoende domstol. Den alternativa laghierarkin bygger på att den regel som har det mesta regelinnehållet alltid ska ha företräde i händelse av konflikt. Regler ska kunna prövas enligt denna princip av oberoende domstolar. Härigenom skulle lagstiftningen ledas mot mer principiella frågor och bort från gynnande av särintressen på andras bekostnad. Ökad pålitlighet och stabilitet skulle uppnås, utan att det för den skull blir omöjligt för en majoritet av folket att genomföra åtgärder av olika slag.<sup>343</sup>

### **9.3 Utmaningar för demokratin som styrform**

Manuel Castells konstaterar att det är en internationell trend att politiker har blivit alltmer beroende av massmedia för att nå ut till väljarna med sitt budskap. Medias villkor påverkar politikens innehåll, men det är fel att säga att media styr politiken. Såsom nämnts tidigare är media nämligen beroende av trovärdighet för att nå tittarsiffror och reklampengar, vilket gör att de strävar efter oberoende och saklighet. Det land som nu kommit längst i denna utveckling är USA. Där har den beskrivna trenden haft tydliga effekter på politikens villkor. Det kanske allra tydligaste är att personen har trätt i förgrunden på bekostnad av sakpolitiken. Det innebär att för att vinna röster är den enskilde politikerns trovärdighet viktigare än politiken i sig. Det medför också att politiska partier har minskat i betydelse. Andra politiska former utesluts visserligen inte, men goda tittarsiffror i TV, ständiga opinionsmätningar, enkla budskap och enskilda sakfrågor har en dominerande betydelse. En annan följd av fenomenet är att det blivit dyrt att driva kampanjer, vilket i sin tur medfört att politiker blivit beroende av bidrag. Det ligger nära till hands att politiker blir ”köpta” i en sådan situation, vilket naturligtvis inte accepteras officiellt. Medias inflytande märks också i en betydande dramatisering av politiken. Det behövs nu vinnare och förlorare i ett aldrig sinande spel. Det innebär också fokus på dåliga nyheter och annat som väcker uppseende, t ex skandaler. Det ökande antalet politiska skandaler kan härledas till dels personernas betydelse i politiken, dels beroendet av bidrag för politiska kampanjer. Här finns rika möjligheter för bland annat kriminella organisationer att utöva makt. Det faktum att ”alla” initierade ”vet” att alla har någon form av orent mjöl i påsen gör att det blivit intressant att leta efter fel hos den som för tillfället har makten. Man kan också säga att massmedia sprider en bild av världen som osammanhängande och präglad av dagliga händelser utan inre samband. Det kan ses som en följd av den journalistikens logik som tvingar fram underhållande program på bekostnad av mer seriöst arbetande journalistik. Det finns också en tendens, som kanske har med journalisternas egen kompetens att göra, att fokusera på själva spelet mellan t ex politiker istället för sakfrågorna<sup>344</sup>. Väljarna tenderar också att byta lojaliteter oftare, med en allt högre grad av besvikelse på det politiska

<sup>343</sup> Swedenborg, Birgitta (red): *Makten över politiken*, 1999

<sup>344</sup> Bourdieu, Pierre: *Moteld*, 1999

systemet som följd. Den amerikanska trenden gäller, med mindre variationer, också för Europa.<sup>345</sup>

Den ovan nämnda trenden skapar enligt Castells minskat förtroende för den liberala demokratin. Hårtill kommer välfärdsstatens tillbakagång och återskapandet av politisk mening genom särskilda kulturella identiteter. Sammantaget innebär det att en identitet som bygger på ett territoriellt definierat medborgarskap framstår som mer eller mindre meningslöst. Vi kan redan se en tillbakagång för de stora partierna i Europa till förmån för missnöjespartier. Väljarna har också utvecklat en tendens till att rösta på den de tror vinner, vilket leder till tvära kast. Krisen för demokratin tycks dock inte innebära att folk drar sig undan, utan att politiken kommer att präglas mer av symboler och tillfälligt stöd för vissa personer. I en förlängning kan det leda till en fragmentiserad stat och till ett oförutsägbart politiskt system. I en värld där multilateralism är regeln utgör skillnaden mellan stater och nationer, mellan representativ politik och initiativets politik källor till förändring av politiskt ansvar och grundvalarna för den liberala demokratin. Nya identiteter skapas huvudsakligen kring vad som kallats för motståndsideitet och resterna av legitimerande identiteter försvinner sakta men säkert. Huruvida vissa av de nya identiteterna omformas till sociala rörelser med syfte att omforma samhället är svårt att förutsäga. Här finns dock en potential för konflikter. I den globala världen finns för närvarande en dominerande identitet i form av strategisk egoism och grundläggande instinkter som på makronivå upphöjs till en barbarisk dynamik och som bygger på rationella, självtillfredsställande individer. Som en reaktion uppstår nationalistiska rörelser som bygger vidare på det sista av nationalstaterna. Mänsklig makt kvarstår men den bli svår att identifiera. Agenterna i den nya tiden är inte fackföreningar eller politiska partier. Det upphör visserligen inte, men arenan kommer mer än tidigare att domineras av miljökampanjer, feminister, religiösa fundamentalister och nationalisterna.<sup>346</sup>

#### **9.4 Demokrati på nytt vis**

Av vad som nämnts ovan framgår att nationalstaten och demokratin står inför ett flertal utmaningar. För det första förlorar staten den totala kontrollen över det egna territoriet. Det kanske till och med är så att territoriet i sig inte utan vidare kan räknas som en maktfaktor. Vidare tycks det som om de flesta nationalstater har en sekundär betydelse för individernas känsla av tillhörighet i förhållande till regioner, kommuner eller icke-territoriella sammanslutningar. Makt utövas i ökad utsträckning på global nivå av stater, företag och organisationer. För att kunna tillgodose sina syften och ta del av denna globala makt måste även staterna handla på en högre nivå än den egna. Precis som företag och kriminella organisationer sluter sig samman i nätverk, samarbetar staterna. EU kan ses som ett nätverk. Enligt Castells är nätverksformen logisk om staterna ska kunna möta de utmaningar, mot framförallt den sk välfärdsstaten, som kommer från det nya nätverkssamhällets struktur<sup>347</sup>.

Medlemskapet i EU har otvetydigt påverkat den svenska demokratin. För det första bestämmer EU nu en allt större del av den politiska agendan. Det är naturligt eftersom Sverige genom att gå med i EU har överlåtit en del av riksdagens makt till en övernationell nivå. Det har

---

<sup>345</sup> Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 2: The Power of Identity*, 1998

<sup>346</sup> Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 2: The Power of Identity*, 1998

<sup>347</sup> Castells, Manuel: *Towards the end of the millennium*, 1999 och Castells, Manuel: *Utvecklingsmöjligheter i informationsåldern*, Ord & Bild nr 3 1999



också inneburit en förskjutning av makt från riksdag till regering<sup>348</sup>. För det andra har den traditionella svenska parlamentarismens syn på demokrati infogats i ett system som bygger på maktindelning. Det innebär att viss makt som tidigare tillkom politiska instanser nu har övergått på domstolarna. Medlemskapet påverkar också traditionella svenska metoder för lagtolkning. Samtidigt med delegeringen av makt ”uppåt” finns det en klar tendens att staterna delegerar makt till kommuner, regioner eller privata subjekt. Staternas roll blir mer av förhandlare med andra aktörer, framförallt andra stater i internationellt samarbete. Demokratien utmanas genom nationalstatens minskade betydelse som absolut maktfaktor, genom människors allt mer individualistiska värderingar, genom grupper som gör motstånd mot globaliseringen och genom delegeringen av makt från nationalstaten dels uppåt till en övernationell eller internationell nivå, dels nedåt till lokal nivå. Det ser ut som om demokratins framtid i Sverige skulle kunna illustreras med ett timglas där toppen är EU, botten kommunerna och den smala midjan staten Sverige.

Kanske är det inte en helt rättvisande bild. Som sagt finns det två olika tendenser som har med demokrati att göra, nämligen lokal demokrati och ”global” (i vart fall internationell). Vad som gör att midjan inte är smal är just det överstatliga samarbetet. Erfarenheten från Sveriges medlemskap i EU visar att nationalstaten har fått en ökad betydelse. Det har blivit ännu viktigare att veta vad som är en svensk uppfattning<sup>349</sup>. Samtidigt är det väl just på grund härav – vad som efterfrågas är en uppfattning, en åsikt – som gör att känslan av smal midja inställer sig. Det är fråga om en förändrad roll för staten och den nationella demokratin som är van vid att statens uppfattning bestämd genom den parlamentariska majoriteten är lika med ”sanningen”. I ett internationellt perspektiv är det svenska parlamentets uppfattning bara en av flera konkurrerande uppfattningar – samarbete kräver kompromisser. Det kräver också tolerans och respekt för andra kulturer och folk. Det har hävdats att ett av de mest ”humanistiska” och tilltalande inslagen i EU-samarbetet ligger i att de folk som ingår i EU accepterar att andra folk, andras folkvalda organ, faktiskt tillåts bestämma över det egna området och folket<sup>350</sup>.

Kanske måste en del av det sk demokratiska underskottet i EU förstås mot denna bakgrund. Till en del kan underskottet beskrivas som en svensk brist på rutiner för debatt i EU-frågor, till en del som bristande organisation av EU:s institutioner. En grundläggande orsak till vad som uppfattas som ”demokratiskt underskott” kan dock vara just karaktären på samarbetet och den eftergift av den nationella suveräniteten som följer av samarbetet. Om det är många folk, många parlament, som ska komma överens, kan man då tala om en demokrati utifrån den traditionella svenska uppfattningen på EU:s nivå<sup>351</sup>? Det finns de som hävdar att internationella organisationer inte kan vara ”demokratiska” och att problemet inte är att de måste demokratiseras utan att det är nödvändigt att skaffa sig just denna grundläggande insikt. Att internationella organisationer inte är demokratiska är inte det samma som att de inte är önskvärda<sup>352</sup>.

På lokal, kommunal, nivå verkar det som om demokrati hade betydligt större förutsättningar att fungera. Ett problem är dock att även kommunerna sluter sig samman i nätverk, dvs de

---

<sup>348</sup> SOU 1999:76

<sup>349</sup> SOU 1997:30: *Europa och staten*, 1997 och Ahrne, Göran (red): *Stater som organisationer*, 1999.

<sup>350</sup> Weiler, Joseph H H: *The function and future of European law*, Konferens, Helsingfors 1999-09-16

<sup>351</sup> Weiler, Joseph H H: *What is the agenda for the future of European constitutionalism and democracy in post Europe?*, Seminarium, 1999-11-03

<sup>352</sup> SOU 1999:11: *Bör demokratin avnationaliseras?*, 1999

delar makt med andra<sup>353</sup>. Samtidigt som de sluter sig samman utmanar de på ett sätt också nationalstatens demokratiska system.

Det finns också de som hävdar att kommunikationstekniken skulle kunna innebära en vitalisering av demokratin genom någon sorts "on-line" politik. Det finns dock flera invändningar mot ett sådant system. Det finns klara risker dels för att det skulle bli fråga om någon slags "Atendemokrati", dvs ett forum bara för de bildade och upplysta. Det finns också risk för att politiken skulle präglas av mytbildningar. Det viktigaste argumentet är dock att de försök som hittills genomförts visat att det mest kommit att handla om att föra ut budskap, inte en tvåvägskommunikation<sup>354</sup>.

Kanske är det så att kärnan i demokratins problem är att den globala makten, som Castells säger, inte kan kontrolleras av någon utan karaktäriseras av makter och motmakter. Att en folkvald församling på annat än global nivå skulle kunna vara suverän i en sådan miljö är kanske en omöjlighet. Det verkar som om en demokratisyn som bygger på delad makt är bättre skaffad att förklara och legitimera makten i nätverkssamhället.

---

<sup>353</sup> SOU 1999:76

<sup>354</sup> Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 2: The Power of Identity*, 1998