

Skatteutskottets betänkande

1978/79:2

med anledning av motion om åtgärder mot internationell skatteflykt

Motionen

I motionen 1977/78:663 av Lennart Pettersson m. fl. (s) hemställs att riksdagen uttalar:

1. att regeringen tar initiativ till överläggningar mellan de nordiska länderna och den europeiska gemenskapen i syfte att få till stånd ett multilateralt avtal om handräckning och informationsutbyte mellan skattemyndigheterna i samtliga länder i Västeuropa,

2. att regeringen undersöker förutsättningarna att i samarbete med andra länder ta upp förhandlingar med Schweiz och Liechtenstein för att åstadkomma sådana ändringar i skatte- och sekretessreglerna för bl. a. Domicilgesellschaften resp. Anstalten att dessa inte längre kan utnyttjas i skatteundandragande syfte av bolag och privatpersoner utanför dessa länder,

3. att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att föreslå effektivare svenska nationella åtgärder mot internationell skatteflykt, där bl. a. frågan prövas om inskränkande särregler vad gäller skatteavdrag i samband med transaktioner med skatteflyktsländer,

4. att regeringen driver på arbetet med att få fram utlämningsavtal avseende personer som i Sverige har begått grova skatte- och valutabrott.

Skattelagstiftningen m. m.

Lagstiftningsarbetet för att motverka skatteflykt har, särskilt under senare år, varit mycket omfattande. Kommunalaskattelagen (KL) har kompletterats med regler mot vinstbolagstransaktioner (35 § 3 mom. åttonde stycket, 1972), partrederitransaktioner (46 § 1 mom. tredje stycket, 1973) och interna aktieöverlåtelser (35 § 3 mom. nionde stycket, 1973). Mot skatteflykt riktar sig också begränsningen av det skattemässiga begreppet pensionsförsäkring till sådana försäkringar som meddelats i här i riket bedriven försäkringsrörelse (1969) samt vissa internationellt skatterättsliga regler (1967). Skatteflyktskommitténs betänkande föranledde speciella regler mot vissa förfaranden (SOU 1963:52, prop. 1966:85 SkU 55). För att komma till rätta med skatteflykt har man på senare tid gjort ingrepp i även rent civilrättslig lagstiftning. Exempel härpå är låneförbudet (1973) i aktiebolagslagen och höjningen av lägsta tillåtna aktiekapital i sin tur följd av särskilda skatteregler i lagen (1974:990) om den skattemässiga behandlingen med anledning av övergång från aktiebolag till annan företagsform, m. m. På företagsskatteberedningens

förslag införde riksdagen år 1975 (SOU 1975:54, prop. 1975/76:79, SkU 28) skärpta skatteregler för fåmansföretag.

En expertgrupp inom företagsskatteberedningen föreslog i betänkandet (SOU 1975:77) Allmän skatteflyktsklausul införandet av en särskild lag om en sådan klausul. Sedan betänkandet remissbehandlats har en arbetsgrupp inom budgetdepartementet utarbetat ett betänkande (DsB 1978:6) med förslag till lag mot skatteflykt.

I betänkandet konstateras att den lagstiftningsmetodik med specialregler mot skatteflykt som hittills tillämpats i Sverige är förenad med vissa nackdelar. En sådan nackdel är att det allmänna först i ett sent skede kunnat reagera mot olika skatteflyktsåtgärder varigenom det blivit möjligt för en begränsad grupp skattskyldiga att vinna inte avsedda skatteförmåner på övriga skattebetalares bekostnad. En annan svaghet med speciallagstiftningen har varit att lagstiftaren i detalj måst beskriva det förfaringssätt som skall stoppas. Om de skattskyldiga sedan för att uppnå samma resultat har ändrat förfaringssätten i något eller några avseenden, har det visat sig att lagstiftningen blivit verkningslös. Detta sammanhänger bl. a. med att skattedomstolarna inte ansett sig kunna komplettera lagstiftningen med hjälp av analog lagtolkning. När vissa skattskyldiga på detta sätt har funnit nya vägar för skatteflykt, har lagstiftaren åter fått ingripa med specialregler. En tredje nackdel med speciallagstiftningen uppges vara att den inte riktar sig mot skatteflykten som sådan. Man har i stället utformat materiella skatteregler som medför att vissa transaktioner blir oförmånliga från skattesynpunkt. Dessa skatteregler vilar med andra ord uteslutande på objektiva kriterier, vilket innebär att de också träffar sådana fall där den skattskyldige inte har några avsikter att nå obehöriga skattefördelar. Denna olägenhet har lagstiftaren ofta försökt mildra genom att ge olika administrativa organ möjlighet att i det enskilda fallet meddela dispens. Även om det därigenom varit möjligt att mildra de negativa effekterna är metoden inte invändningsfri. En dispensprövning av ett administrativt organ ger t. ex. inte den enskilde samma möjligheter att bevaka sin rätt som en domstolsprövning skulle ge.

Enligt förslaget i departementspromemorian skall följande förutsättningar vara uppfyllda för att en tillämpning av skatteflyktsklausulen skall komma i fråga. Den skattskyldige skall ha företagit en rättshandling, som ensam eller tillsammans med annan rättshandling, i vilken han direkt eller indirekt medverkar, leder till inte oväsentligt lägre skatt än den närmast till hands liggande rättshandling som – bortsett från denna skatteförmån – skulle ha gett ett likvärdigt ekonomiskt resultat. Vidare krävs att skatteförmånen skall stå i strid med grunderna för den eller de skattebestämmelser som skulle komma i fråga, om den skattskyldige i stället hade företagit den nämnda närmast till hands liggande rättshandlingen. En ytterligare förutsättning är att det med hänsyn till omständigheterna måste kunna antas att skatteförmånen

i allt väsentligt utgör vad den skattskyldige har avsett att uppnå med att företa rättshandlingen i stället för den rättshandling som har legat närmast till hands.

Har en skattedomstol med stöd av dessa regler funnit att skatteflykt föreligger skall rättshandlingen i fråga inte utgöra grund för beskattningen. I stället skall skatten eller taxeringen bestämmas på grundval av den närmast till hands liggande rättshandling som – bortsett från skatteförmånen – skulle ha gett ett likvärdigt ekonomiskt resultat. Om denna regel inte går att tillämpa eller om den skulle leda till ett oskäligt resultat skall skattedomstolen bestämma taxeringen till ett skäligt belopp.

Klausulen har således begränsats till de egentliga kringgåendefallen. Det har inte ansetts möjligt att ge klausulen en tillräckligt preciserad utformning om även övriga skatteflyktsförfaranden skall fångas in. Detta innebär givetvis inte att dessa övriga förfaranden legitimeras. Enligt förslaget skall det vara en uppgift för skattedomstolarna att enligt samma grunder som hittills pröva i vad mån sådana förfaranden går att angripa.

I förslaget har tillämpningsområdet för skatteflyktsbestämmelserna begränsats till den vanliga inkomst- och förmögenhetsbeskattningen samt till vissa särskilda skatter som kan sägas utgöra komplement till inkomstbeskattningen, nämligen utskiftningsskatten och ersättningsskatten. För att de skattskyldiga på ett så tidigt stadium som möjligt skall kunna bedöma om klausulen är tillämplig på ett visst förfarande eller ej har föreslagits att de nuvarande bestämmelserna om rätt till förhandsbesked i taxeringsfrågor – till skillnad mot vad som f. n. är fallet – skall gälla även skatteflyktsfallen. Frågor som gäller tillämpning av klausulen skall prövas i första instans av länsskatterätt.

Förslaget till lag mot skatteflykt är f. n. föremål för remissbehandling.

Skatteadministrationen och taxeringsprocessen

Skattemyndigheternas kontrollmöjligheter har under senare år successivt förbättrats. Sålunda skall enligt principbeslut av riksdagen 1975 och 1977 en ny taxeringsorganisation genomföras fr. o. m. år 1979. Besluten innebär bl. a. att länsstyrelsernas skatteavdelningar omorganiseras och att taxeringsnämndernas ställning och lekmannainflytandet förstärks. Taxeringsperioden förlängs i princip från den 30 juni till den 30 november, och deklarationerna kommer att granskas och föredras inför taxeringsnämnderna av tjänstemän vid länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna. Tyngdpunkten i granskningsarbetet läggs på rörelsedeklarationer och andra mer komplicerade deklarationer, och nämndens beslutsunderlag förbättras bl. a. genom en ökad revisionsverksamhet. Bl. a. skall i ökad omfattning integrerade revisioner anlitas, dvs. räkenskapsgranskning som omfattar flera olika slag av skatter och avgifter. Skatteadministrationen effektiviseras också genom ett väl

utbyggt ADB-stöd som underlag för granskning och taxering. Antalet förtroendevalda ledamöter i taxeringsnämnderna kan komma att ökas, mandatperioden förlängs och nämndens beslutsområde utvidgas bl. a. till ärenden om skattetillägg.

Även andra reformer har under senare år genomförts. Sålunda har regeringsrätten omvandlats till en ren prejudikatinstans, två nya kammar-rätter tillskapats, länsskatterätterna ombildats till förvaltningsdomstolar och förvaltningsrättskipningen reformerats och moderniserats. Dessutom har riksskatteverket inrättats som ett centralt verk för administrationen av skatteväsendet.

Hösten 1975 antog riksdagen en ny lag, bevissäkringslagen för skatte- och avgiftsprocessen (prop. 1975/76:11, SkU 12, SFS 1027), som ersätter den tidigare lagen (1961:332) om handräckning vid taxeringsrevision – handräckningslagen – och syftar till att på ett smidigare och effektivare sätt än tidigare säkra bevismedel, dvs. räkenskapsmaterial och annat bevismaterial, som det författningenslignat åligger skattskyldig eller avgiftsskyldig att tillhandahålla för granskning.

Bevissäkringslagen, som bygger på ett förslag avgivet av utredningen om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen, är tillämplig på praktiskt taget alla skatter, tullar och avgifter, som kontrolleras av statlig myndighet, med undantag för arvs- och gåvoskatten.

De i lagen föreskrivna säkringsåtgärderna benämns beslag, försegling och eftersökning. Eftersökning och beslag motsvarar närmast handräckning i handräckningslagens mening, medan försegling är ett i stort sett nytt institut som ställts till granskningsmyndigheternas förfogande. De olika säkringsåtgärderna kan användas var för sig eller i kombination med varandra. Beslut kan dessutom i vissa fall fattas utan att kontakt i någon form dessförinnan tagits med den som berörs av åtgärderna. Beslag sker genom att bevismedel omhändertas, och åtgärden får användas om bevismaterial inte tillhandahålls för granskning eller risk föreligger för att materialet kommer att undanhållas eller förvanskas. Samma riskvillkor föreskrivs för eftersökning, som innebär att förvar eller utrymme får genomsökas för efterforskande av bevismedel. Försegling är närmast ett hjälpmedel för att genomföra beslag eller eftersökning och får användas dels när granskningsmannen inte får tillåtelse att undersöka förvar eller utrymme, dels för att tillfälligt säkra bevismedel, som lämnats kvar hos innehavaren.

Genom bevissäkringslagen som bör ses som ett led i ansträngningarna att successivt förbättra skatte- och avgiftskontrollen, har granskningsmyndigheterna fått möjlighet att vid behov snabbt tillgripa mer differentierade och till kontrollförfarandet bättre anpassade åtgärder än enligt den tidigare gällande handräckningslagen.

Utredningen om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen har i ett betänkande (SOU 1975:104) Betalningssäkringslag för skatte- och avgiftspro-

cessen lagt fram förslag om en särskild säkerhetsåtgärd, betalningssäkring, som är avsedd att stärka det allmännas ställning som borgenär vid uppbörd och indrivning av fordran på skatt, tull eller avgift. Syftet med betalningssäkring är att i en risksituation tillfälligt trygga det allmännas fordringsanspråk till dess att fordringen frivilligt betalas eller kan bli föremål för indrivning.

Förutsättningarna för beslut om betalningssäkring motsvarar i princip vad som gäller för kvarstad och skingringsförbud inom civil- och straffprocessen. De rättsverkningar som har knutits till betalningssäkring går emellertid längre än de som följer på nu förekommande tvångsmedel av motsvarande karaktär.

Proposition med förslag till lag om betalningssäkring kommer inom kort att föreläggas riksdagen.

Riksskatteverkets utlandsgrupp

Inom riksskatteverket (RSV) finns sedan 1976 en särskild arbetsgrupp för utlandsaffärer. Dess arbetsuppgifter är uppdelade i fyra huvudområden, kartläggning m. m., revisioner, utbildning och information samt processföring. I kartläggningen ingår bl. a. kartläggning av informationskällor för kontrollmaterial inom och utom landet, kartläggning, systematisering och dokumentering av utlandstransaktioner, som syftar till att uppnå inte avsedda skatteförmåner, kartläggning och dokumentation av lämpliga kontrollmetoder, studier och sammanställningar av svensk och utländsk rätt samt litteratur inom området, kontakter med utländska myndigheter inklusive handräckningsärenden samt sekretess och befogenhetsfrågor.

Utlandsgruppens arbete med kartläggning av internationella transaktioner, kontrollmetoder och informationskällor resulterade under 1977 i en omfattande dokumentation som vid årets slut utsändes till länsstyrelsernas revisionsenheter. Materialet låg också till grund för en tvådagarskonferens i början av 1978 med länens distriktskontors kontaktmän i internationella beskattningsfrågor samt med representanter för de nordiska länderna.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ)

I maj 1977 presenterade en arbetsgrupp, som tillsatts inom rikspolisstyrelsen (RPS) en rapport med förslag till åtgärder mot organiserad och ekonomisk kriminalitet. Vid sidan av företrädare för RPS fanns i gruppen representanter för RÅ, riksskatteverket (RSV), riksbanken, de lokala polismyndigheterna och den kriminologiska forskningen. RPS lade rapporten till grund för en framställning i juni 1977 till regeringen om bl. a. åtgärder mot den ifrågavarande brottsligheten.

Framställningen överlämnades av chefen för justitiedepartementet till BRÅ som i ett särskilt yttrande i september 1977 redovisade sina övervä-

ganden och förslag i fråga om riktlinjer och former för en översyn av den organiserade och ekonomiska brottsligheten. BRÅ erhöll därefter i december 1977 departementschefens uppdrag att göra en sådan översyn. Denna skall bedrivas inom tre särskilda arbetsgrupper, av vilka en skall behandla skatter och avgifter. I denna arbetsgrupp ingår chefen för RSV:s utlandsgrupp som ledamot. I direktiven för utredningen anför justitieministern bl. a.

Den organiserade och den ekonomiska brottsligheten måste utan tvekan ges hög prioritet i den brottsbekämpande verksamheten. Den organiserade brottsligheten ger både upphov till och underlättar olika allvarliga former av konventionell brottslighet. Ett särskilt oroande moment är den tilltagande internationaliseringen av denna brottslighet vilket gör den mera svåråtkomlig för det svenska rättsväsendet. Vad häfter gäller den ekonomiska kriminaliteten står det klart att den kan medföra allvarliga störningar i samhällsekonomin, leda till en orättvis fördelning av skattebördorna och luckra upp de etiska normer som måste finnas i samhället.

Det bör här nämnas att arbetsgruppen inom RPS räknat med att den ekonomiska kriminaliteten – och främst då skattebrottsligheten – omsätter mellan 5 och 20 miljarder kr. om året i vårt land. Denna beräkning har kritiserats i samband med remissbehandlingen av organisationsförslaget från RPS. Flera remissinstanser har sålunda ansett beloppen överdrivna bl. a. med hänsyn till att beräkningarna inkluderar även förfaranden mot vilka moraliska betänkligheter möjligen kan anföras men som inte är förbjudna enligt lag. Det finns skäl att ge kritikerna rätt på denna punkt. Det oaktat rör det sig emellertid otvivelaktigt här om mycket betydande belopp och stora skadeverkningar.

Behovet av kraftfulla insatser från samhällets sida för att komma till rätta med dessa former av brottslighet är sålunda mycket framträdande.

Det är här fråga om åtgärder och insatser av skilda slag. Flera av dem avses som tidigare nämnts bli behandlade i budgetpropositionen för 1978/79. Det gäller organisatoriska förändringar inom rättsvårdens organ, resursförstärkningar, utbildningsinsatser och liknande praktiska åtgärder. Vad som nu är aktuellt är hur ifrågavarande problem skall kunna angripas genom lagstiftningsåtgärder.

Uppgiften erbjuder otvivelaktigt betydande svårigheter. Detta gäller redan möjligheten att finna ut och kartlägga de förfaranden, tillvägagångssätt och samband som primärt bör motverkas genom lagstiftningsåtgärder. Till skillnad från vad som i allmänhet gäller vid traditionell brottslighet torde nämligen här ofta saknas anmälningar från målsägande eller andra konkreta incitament för undersökningar som kan leda till att aktuella transaktioner eller samband uppdagas och blir kända. Ett annat särdrag är att tillvägagångssätten ofta torde vara både praktiskt och tekniskt mycket komplicerade samt inte sällan baserade på att särskild expertis utnyttjas. Ett ytterligare problem gäller valet av den metod som i det särskilda fallet är mest lämplig som motåtgärd från samhällets sida. Flera olika lösningar kan sålunda vara tänkbara. Ibland kan ändringar av administrativa rutiner eller kontrollmöjligheter vara mera ändamålsenliga än författningsändringar.

När lagstiftning kommer i fråga är det inte heller givet att en straffrättslig reglering alltid är den lämpligaste utvägen. En svårighet av lagteknisk natur uppstår vidare däri att olägenheter otvivelaktigt kan vara förenade med att genomgående tillämpa s. k. kasuistisk lagstiftning. Med en sådan teknik riskerar man nämligen ibland, i synnerhet när det är fråga om komplicerade ekonomiska förhållanden, att det uppstår luckor i lagstiftningen som snabbt

uppmärksammas och utnyttjas. Om man därför i stället söker använda generalklausuler eller andra allmänna formuleringar föreligger å andra sidan risk för att även lojala och från samhällets synpunkt godtagbara transaktioner kan falla in under lagbestämmelserna. Det bör också beaktas att gällande normer måste vara utformade med sådan klarhet och fasthet att samhällsmedlemmarna med tillräcklig grad av säkerhet kan förutse och bedöma de rättsliga verkningarna av sitt handlande.

Av vad som nu anförts framgår att den författningsöversyn som bör ske kommer att innefatta många både svåra och känsliga avgöranden. En grundläggande uppgift är därvid att åstadkomma en lämplig avvägning mellan intresset av effektivitet å ena sidan samt hänsynen till rättssäkerheten och den personliga integriteten å den andra. Arbetet bör därför bedrivas under parlamentarisk insyn. Redan i uppdraget till BRÅ framhölls att det, med hänsyn till uppgiftens omfattning och komplexitet, måste starkt sättas i fråga om arbetet lämpligen bör överlämnas till en kommitté av traditionell art. Eftersom översynen väntas beröra ett stort antal författningar samt många och till en del mycket omfattande rättsområden, måste särskilt beaktas att arbetet skall kunna planeras och bedrivas på ett funktionellt sätt med sikte på snabba delresultat. Till bilden hör att en väsentlig uppgift i sammanhanget bör vara att hålla kontakt med och vid behov söka samordna verksamheten med det reformarbete som redan bedrivs på en rad olika rättsområden.

Enligt vad utskottet erfarit har den arbetsgrupp inom BRÅ som behandlar skatter och avgifter med förtur tagit upp bl. a. frågan om beskattning i samband med handel över landets gränser.

Europarådet m. m.

I april i år har Europarådets parlamentariska församling beslutat rekommendera medlemsstaterna att sluta ett multilateralt avtal om samarbete mellan skattemyndigheterna i de olika länderna för att bekämpa skattebrott och skatteundandragande och begränsa internationell skatteflykt. Samarbetet skall avse såväl direkta och indirekta skatter som sociala avgifter och omfatta utbyte av information, ömsesidig handräckning, hjälp med indrivning av skatteskulder m. m. Rekommendationen omfattar bl. a. också en uppmaning till medlemsstaterna.

1. att överge alltför rigorösa bestämmelser om banksekretess, detta för att underlätta utredningar i bl. a. ärenden som gäller skatteundandragande
2. att avhålla sig från att tillskapa skattelagar som ger vissa typer av bolag oskäligen skatteförmåner
3. att vidta lämpliga åtgärder i syfte att göra det svårare för internationella företag att i skatteflyktssyfte begagna sig av s. k. skatteparadis inom eller utom Europa och
4. att ta initiativ till en effektiv beskattning av multinationella företag.

Enligt den europeiska utlämningskonventionen gäller f. n. utlämningsplikt endast i fråga om brott mot allmän lag. Europarådets ministerkommitté har emellertid i mars i år enats om ett tilläggsprotokoll till konventionen. Enligt detta jämställs skatte-, valuta-, tull- och andra fiskala brott med brott

mot allmän lag i utlämningshänseende. Proposition med förslag till godkännande av tilläggsprotokollet är avsedd att föreläggas riksdagen i slutet av detta år.

Den europeiska gemenskapen (EG) har vid ett sammanträde i Bryssel i december 1977 godkänt riktlinjer för ett nära samarbete mellan medlemsstaterna i frågor rörande internationell skatteflykt. Samarbetet skall vara begränsat till direkta skatter och i första hand avse handräckning i skatteärenden.

Slutligen kan nämnas att Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge år 1972 ingick ett multilateralt avtal om handräckning i skatteärenden. Detta avtal har ett vidare tillämpningsområde än de tidigare gällande bilaterala avtalen med Danmark, Finland och Norge både i fråga om den personkrets som avtalet omfattar och de skatter och offentliga avgifter för vilka handräckning får ske.

Genom ett tillägg till det nordiska handräckningsavtalet, som trätt i kraft under år 1977, har taxeringstjänstemän i en nordisk stat fått möjlighet att närvara vid skatteutredning i annan nordisk stat. Vidare skall ett utbyte av kontrolluppgifter kunna ske mellan de nordiska länderna.

Tidigare riksdagsbehandling

Skatteutskottet har vid ett flertal tillfällen behandlat motioner om skatteundandragande och skatteflykt och därvid alltid mycket starkt understrukt angelägenheten av att statsmakterna med kraft ingriper mot skatteundandragande i olika former. Vad särskilt angår frågan om internationell skatteflykt framhöll utskottet år 1973 med anledning av en motion i ämnet (SkU 1973:21) att möjligheterna att komma till rätta med sådan skatteflykt var begränsade, eftersom de åtgärder som kunde komma i fråga i stor utsträckning var beroende på utgången av internationella förhandlingar. Utskottet erinrade bl. a. om att problemen uppmärksammades i förhandlingarna beträffande dubbelbeskattningsavtalen och att de också tagits upp inom OECD och på det nordiska planet.

Utskottet

Yrkandena i den förevarande motionen syftar till att förhindra eller försvåra internationell skatteflykt. Motionärerna framhåller bl. a. att problemet med skatteundandragande transaktioner i samband med utlandsaffärer vuxit i takt med den ökade utrikeshandeln och den ekonomiska integrationen i Västeuropa under efterkrigstiden. Olikheter i skilda länders skatte- och civillagstiftning men framför allt kontrollsvårigheter och bristande samarbete mellan olika länders skattemyndigheter underlättar – anser motionärerna – i hög grad uppkomsten av skattebrott i samband med utlandstransaktioner. En bidragande orsak är enligt motionärernas mening

de skattefälvörer som vissa länder erbjuder utländska juridiska personer men också den sekretesslagstiftning som förhindrar insyn i bolagens verksamhet och ägareförhållanden. Motionärerna anser att regeringen bör ta initiativ till överläggningar mellan de nordiska länderna och den europeiska gemenskapen (EG) i syfte att få till stånd ett multilateralt avtal om handräckning och informationsutbyte mellan skattemyndigheterna i samtliga västeuropeiska länder. Regeringen bör enligt motionärernas mening vidare undersöka förutsättningarna för att få till stånd sådana ändringar i skatte- och sekretessreglerna för vissa bolagsformer i Schweiz och Liechtenstein, att dessa inte kan utnyttjas i skatteundandragande syfte av bolag och privatpersoner utanför dessa länder. En särskild utredning bör få i uppdrag att föreslå effektivare svenska åtgärder mot internationell skatteflykt, bl. a. genom en begränsning av rätten till skatteavdrag i samband med transaktioner med skatteflyktsländer. Vidare bör regeringen intensifiera arbetet med utlämningsavtal avseende personer som i Sverige begått grova skatte- och valutabrott.

Det torde inte kunna bestridas att skatteundandragande i olika former utgör ett allvarligt samhällsproblem. De belopp som härigenom undandras det allmänna är mycket betydande sett både i absoluta tal och i relation till de samlade skatteintäkterna. Riksdagen har vid behandling av frågor om skattefusk och skatteflykt alltid understrukit angelägenheten av kraftfulla samhällsinsatser för att komma till rätta med olika former av skatteundandragande. Det är därför positivt att kunna konstatera att ett flertal åtgärder i form av skärpt lagstiftning och kontroll under senare år genomförts för att förhindra eller försvåra skatteflykt. Utskottet hänvisar i denna del till den redogörelse som lämnas i inledningen till detta betänkande. I sammanhanget vill utskottet erinra om den effektivisering och rationalisering av taxeringsorganisationen som enligt riksdagsbeslut 1975, 1977 och 1978 skall genomföras fr. o. m. 1979 och som bl. a. syftar till att intensifiera gransknings- och kontrollinsatserna vid taxering och att koncentrera dessa till rörelseidkare och andra mer svårkontrollerade skattskyldiga. Genom den bevissäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen som antogs av riksdagen år 1975 har det allmänna fått ett värdefullt processuellt hjälpmedel. Denna lag är avsedd att inom kort kompletteras med en särskild betalningssäkringslag som kommer att avsevärt förstärka det allmännas ställning som borgenär i fråga om skatter, tullar och avgifter. Vidare har genom den år 1971 antagna skattebrottslagen genomförts bl. a. mycket betydande skärpningar av straffen för falskdeklaration och grovt oaktsam deklaration. Nämnas bör också att ett inom budgetdepartementet upprättat förslag till en generell lagstiftning mot skatteflykt f. n. är föremål för regeringens prövning.

Vad särskilt angår frågan om internationell skatteflykt kan nämnas att Europarådets parlamentariska församling i april i år beslutat rekommendera medlemsstaterna att sluta ett multilateralt avtal om skattesamarbete för att bekämpa skattebrott och skatteundandragande och att ta initiativ till åtgärder

för att begränsa internationell skatteflykt. Rekommendationen avser också att söka förmå medlemsstaterna att överge alltför rigorösa bestämmelser i fråga om banksekretess, detta bl. a. för att underlätta utredningar i mål avseende skatteundandragande. Vidare har Europarådets ministerkommitté i mars i år godkänt ett tilläggsprotokoll till den europeiska utlämningskonventionen av innebörd att brott mot bestämmelser i skatte-, valuta- och tullförfattningar skall jämföras med brott mot allmän lag. Avsikten är att personer som bryter mot bestämmelser i sådana författningar skall kunna utlämnas på samma sätt som gäller vid brott mot allmän lag.

Inom riksskatteverket (RSV) är sedan 1976 en särskild utlandsgrupp vid verkets kontrollavdelning i färd med att kartlägga och kontrollera samt systematisera och dokumentera utlandstransaktioner vilka syftar till att bereda de skattskyldiga icke avsedda skatteförmåner. Gruppens arbete har resulterat i en omfattande dokumentation som i slutet av 1977 utsänts till länsstyrelsernas revisionsenheter. Målsättningen är att med utgångspunkt i redovisade rättsfall visa skattemyndigheterna på vilka kriterier processen i mål avseende skattetransaktioner med utlandet bör föras och underlätta myndigheternas möjligheter att i sådana mål få fram erforderlig bevisning.

Utskottet vill slutligen erinra om att brottsförebyggande rådet (BRÅ) i december 1977 erhållit regeringens uppdrag att göra en översyn av den organiserade och ekonomiska brottsligheten. Arbetet med denna översyn bedrivs inom tre särskilda arbetsgrupper av vilka en behandlar frågor avseende skatter och avgifter. Enligt vad utskottet inhämtat har denna arbetsgrupp, i vilken chefen för RSV:s utlandsgrupp ingår som ledamot, med förtur tagit upp bl. a. frågor som rör beskattning i samband med handel över landets gränser.

Som motionärerna anförde torde de metoder som används vid internationellt skatteundandragande regelmässigt vara inriktade på att försvåra eller omöjliggöra skattekontroll bl. a. genom utnyttjande av det sekretesskydd som vissa länder tillhandahåller i för ändamålet särskilt instiftade bolagsformer. Detta innebär givetvis att myndigheternas gransknings- och kontrollmöjligheter försvåras. Motionärerna anser att man för att komma till rätta med dessa missförhållanden bör undersöka förutsättningarna för att vidta interna åtgärder och anger som exempel möjligheten att, under vissa förutsättningar, vägra avdrag vid beskattningen för betalningstransaktioner med de s. k. skatteparadiserna.

Utskottet delar motionärernas uppfattning. Om man inte genom internationella överenskommelser snabbt kan komma till rätta med rådande missförhållanden återstår endast att pröva frågan om interna åtgärder av t. ex. den art motionärerna aktualiserat.

De direktiv som gäller för BRÅ:s översyn av den organiserade och ekonomiska brottsligheten är mycket omfattande. BRÅ torde därför vara oförhindrat att föreslå eller ta initiativ till alla de ändringar i skattelagstift-

ningen och andra författningar som rådet kan finna motiverade, således också sådana interna åtgärder som anges i motionen.

Av vad utskottet anfört framgår att utskottet helt instämmer i syftet med motionen. Om kravet på rättvisa och likformighet vid taxeringen skall kunna tillgodoses måste samhället med kraft ingripa mot skatteundandragande i alla former. Utskottet utgår således från att såväl regeringen som berörda myndigheter ägnar de nu aktuella frågorna all erforderlig uppmärksamhet även i fortsättningen och tar de internationella initiativ som kan anses lämpliga. Med hänsyn till att de frågor motionärerna tagit upp i huvudsak redan är föremål för uppmärksamhet såväl inom Sverige som internationellt kan emellertid yrkandena i motionen anses vara i väsentlig mån tillgodosedda. Någon särskild åtgärd från riksdagens sida med anledning av motionen är enligt utskottets mening därför inte nu påkallad.

Med det anförda anser utskottet sig ha besvarat motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1977/78:663 i den mån den inte kan anses besvarad genom vad utskottet anfört.

Stockholm den 27 september 1978

På skatteutskottets vägnar

ERIK WÄRNBERG

Närvarande: Erik Wörnberg (s), andre vice talmannen Tage Magnusson (m), Alvar Andersson (c), Tage Johansson (s), Nils Hörberg (fp), Rune Carlstein (s), Tage Sundkvist (c), Olle Westberg i Hofors (s), Kurt Söderström* (m), Hagar Normark* (s), Johan Olsson (c), Curt Boström (s), Margit Odelsparr (c), Bo Forslund (s) och Wilhelm Gustafsson (fp).

*Ej närvarande vid betänkandets justering.

