

Till skatteutskottet

Ärendet

Skatteutskottet har berett justitieutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1997/98:10 Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m. jämte motioner.

Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1997/98:Sk17, Sk18, Sk19, Sk20 och Sk21.

Utskottet avgränsar sitt yttrande till att avse sådana frågor som ligger inom utskottets beredningsområde. Det innebär att yttrandet omfattar dels avsnitten 1–8 i propositionen, dels motionerna 1997/98:Sk17 av Michael Stjernström och Rolf Åbjörnsson (båda kd), 1997/98:Sk19 yrkandena 1 och 2 av Per Rosengren m.fl. (v), 1997/98:Sk20 yrkande 1 av Gun Hellsvik m.fl. (m) samt 1997/98:Sk21 yrkandena 1–4 av Ronny Korsberg (mp).

Utskottet

Särskilda skattebrottsenheter

Inledning

I propositionen föreslås såvitt här är aktuellt att skattemyndigheter skall medverka vid förundersökning i fråga om brott på skatteområdet. Verksamheten föreslås regleras i en särskild lag, lagen om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar. Förslaget innebär att åklagare, som leder förundersökning på skattebrottsområdet, får begära biträde av brottsutredande enheter inom skattemyndigheterna, *skattebrottsenheter*, för att verkställa förundersökningen. Skattebrottsenheterna får även utföra s.k. förutredningar, förenklade brottsutredningar och spaning. De får också brottsförebyggande uppgifter. Vidare föreslås begränsningar i möjligheterna att använda vitesföreläggande i skatteutredningar när det finns misstanke om brott. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 1998.

Förslagen i propositionen bygger på Ekobrottsberedningens betänkande Skattekriminal (Ds 1997:23) och remissbehandlingen av den.

Ekobrottsberedningens förslag innebar sammanfattningsvis att en särskild skattekriminal skulle införas vid skattemyndigheterna. Genomförandet skulle

ske i två steg där det senare steget skulle innebära en fullt utbyggd skattekriminal medan skattekriminalen i det första steget skulle begränsas till att biträda åklagaren vid förundersökning i samband med skattebrott.

Utskottet vill här anmärka att remissutfallet på beredningens förslag måste betecknas som blandat. Det fanns bland remissinstanserna en majoritet för den första etappen i beredningens förslag medan stödet var svagare för tanken att man redan nu skulle binda sig för en fortsättning i etapp två – detta skulle i sådana fall ha skett genom att erforderliga lagstiftningsåtgärder vidtogs nu medan ikraftträdandet av det utvidgade regelsystemet senarelades. Det kan också konstateras att Justitieombudsmannen, Riksåklagaren och Sveriges advokatsamfund var negativa till beredningens förslag som helhet medan Rikspolisstyrelsen uttryckte tveksamhet och bl.a. Riksrevisionsverket ansåg att det beslutsunderlag som presenterades i beredningens rapport inte var tillräckligt för ett ställningstagande. Riksskatteverket och andra myndigheter som sysslar med fastställande och indrivning av skatt samt Föreningen auktoriserade revisorer var däremot genomgående positiva till förslaget, i något fall (FAR:s) med begränsning till etapp ett.

Regeringens förslag begränsar sig nu, som redan framgått, till den första etappen i beredningens förslag. Lagrådet som har yttrat sig över regeringens förslag har inte haft något att erinra i den delen.

Bakgrund

Reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Reglerna innebär sammanfattningsvis att förundersökning skall inledas så snart det kan antas att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Under förundersökningen skall det utredas vem som kan misstänkas för brottet och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal mot honom. Ytterligare ett syfte med förundersökningen är att se till att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang i domstolen.

Beslut att inleda en förundersökning fattas av polismyndigheten eller åklagaren. Om förundersökningen har inletts av polismyndigheten skall ärendet överlämnas till åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Om åklagaren leder förundersökningen får han anlita biträde av polismyndigheten vid undersökningens verkställande.

Om brottet är ett skattebrott som uppdagats hos skattemyndigheten skall skattemyndigheten anmäla brottsmisstanken till åklagaren så snart det finns anledning att anta att ett brott mot skattelagstiftningen begåtts [17 § skattebrottslagen (1971:69)]. Detta innebär att den tidpunkt då anmälningsskyldighet för skattemyndigheten föreligger sammanfaller med den tidpunkt då beslut om förundersökningens inledande skall fattas.

Under förundersökningen kan straffprocessuella tvångsmedel, t.ex. hämtning till förhör och husrannsakan, tillgripas. Beslut härom fattas normalt av åklagaren och verkställs av polisen.

I detta inledande skede av förundersökningen behöver förhållandena inte vara sådana att en viss person kan misstänkas för brott utan det är tillräckligt att det kan antas att ett brott begåtts. I praktiken torde det dock ofta vara

fallet, åtminstone vid enklare skattebrott, att det vid samma tidpunkt också står klart vem som skäligen kan misstänkas för brottet.

Vid den senare tidpunkten – när någon skäligen kan misstänkas – inträder enligt bl.a. 23 kap. 18 § rättegångsbalken ett flertal rättigheter för den misstänkte.

Den misstänkte skall om han förhörs först underrättas om att han är skäligen misstänkt för brott och vilket brott misstanken avser. Han skall också underrättas om sin rätt att anlita biträde av försvarare. Han har också rätt att ta del av utredningen och att begära kompletteringar av den. Och han har rätt att vägra att svara på frågor. Han är alltså inte skyldig att medverka i brottsutredningen och därigenom producera bevis mot sig själv. Om han väljer att förhålla sig passiv skall han inte riskera någon påföljd på grund av sin passivitet.

Det är inte möjligt att med någon hög grad av precision ange när misstanken nått en sådan nivå att ”skäligen misstänkt” föreligger. Justitieombudsmannen har uttalat att det krävs konkreta omständigheter av en viss styrka som pekar på att den misstänkte begått det antagna brottet (se JO 1992/93 s. 152). I doktrinen har ”skäligen misstänkt” ansetts vara detsamma som ”antagligt” (se Ekelöf, Rättegång V, 6 uppl. s.100). När det gäller skattebrott uttalas i Skattekontrollutredningens betänkande Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen att åklagaren vid skäligen misstänkt bör kunna precisera vilka rättshandlingar, vilken tidsperiod och vilka beskattningsregler som är i fråga (SOU 1996:116 s. 138).

När en förundersökning har inletts kan förundersökningen och skatteutredningen pågå parallellt. Åklagarmyndigheten och skattemyndigheten har därvid relativt stor möjlighet att utbyta information med stöd av undantagsregler i sekretesslagen trots att det i princip råder absolut sekretess i myndighets verksamhet som avser beskattning, se 9 kap. 1, 2, 17 och 18 §§ samt 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen (1980:100) samt t.ex. 17 § skattebrottslagen och 22 § taxeringsförordningen.

I vissa fall kan beslutet om förundersökning behöva föregås av ytterligare utredning som numera ofta betecknas förutredning (jfr 2 § lagförslaget). Justitieombudsmannen har nyligen gjort uttalanden om möjligheterna att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder under en s.k. förutredning (JO1997/98:JO1 s. 98 f).

Enligt Justitieombudsmannen är en förutredning att betrakta som ett led i tillämpningen av bestämmelserna i 23 kap. 1 § rättegångsbalken om inledande av förundersökning. Situationen kan ibland vara sådan att förundersökningsledaren har ett legitimt behov av att inhämta kompletterande upplysningar som underlag för sitt ställningstagande i förundersökningsfrågan. Justitieombudsmannen ger exempel på en rad sådana situationer. Han understryker därefter att förutredningen under inga förhållanden får sträcka sig längre än vad som krävs för att förundersökningsledaren skall kunna ta ställning i frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Det får således inte bli fråga om åtgärder som har karaktär av brottsutredning. Förhör med vittnen eller med någon som i en anmälan har utpekats som gärningsman får exempelvis aldrig förekomma inom ramen för en förutredning.

Regeringens förslag innebär att det vid skattemyndigheterna inrättas särskilda skattebrottsenheter som under åklagarens ledning skall utreda brott enligt skattebrottslagen, vissa andra skattebrott samt bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken. Om åklagaren finner särskilda skäl för det kan skattebrottsenheterna få utreda också andra brott. Den sistnämnda regeln skall enligt vad som anförs i propositionen (s. 48) ses som en ventil som kan komma till användning om det är lämpligt med hänsyn till brottets beskaffenhet och dess samband med den misstänktes skattebrottslighet.

Skattebrottsenheterna skall hållas organisatoriskt åtskilda från skatteutredningsverksamheten. Förebilden för organisationen har hämtats från tullen där tullkriminalen bedriver en verksamhet som liknar skattebrottsenheternas och som hålls avskild från den fiskala utredningen, tullutredningen.

Om åklagaren beslutar att inleda förundersökning kommer han enligt förslaget att kunna anlita biträde av skattebrottsenheten. Han kommer också att kunna välja att som hittills anlita polisen för förundersökningen. Skattebrottsenheten får också självständigt utföra enkla brottsutredningar som inte kräver förundersökning. Här avses brott där påföljden beräknas bli böter (se 23 kap. 22 § rättegångsbalken). Härtill krävs att den misstänkte kan förväntas erkänna gärningen. Här skall alltså skattemyndighetens skyldighet att anmäla brott fullgöras genom att anmälan sker till skattebrottsenheten. I dessa fall kommer ärendet att nå åklagaren först när skattebrottsenheten bedömer att ärendet är färdigutrett och det är aktuellt att besluta om straffföreläggande eller, i och för sig, förundersökning.

Skattebrottsenheterna får också på begäran av åklagaren utföra förutredningar. Enligt vad som anförs i propositionen kan en förutredning avse utredningsåtgärder som registerslagning eller inhämtande av muntliga uppgifter under hand. I regel handlar det om att ta reda på enkla förhållanden, t.ex. vem som är arbetsgivare till en viss arbetstagare eller vem som är legal ställföreträdare för ett bolag. En förutredning kan också, enligt propositionen, ta sikte på den juridiska bedömningen av föreliggande fakta.

Skattebrottsenheterna föreslås inte få rätt att använda sig av straffprocessuella tvångsmedel. Om det skulle bli aktuellt måste åklagaren alltså anlita biträde av polisen. Detta är enligt propositionen en av de frågor som åklagaren bör beakta i valet av utredare.

Skattebrottsenheterna skall också enligt förslaget få ägna sig åt spaning och underrättelseverksamhet när det gäller skattebrott och de andra brott som omfattas av förslaget. Här understryker regeringen (s. 53) att det inte är fråga om någon inskränkning i polisens nuvarande uppgifter i fråga om brottslighet på skatteområdet. Det övergripande ansvaret att bekämpa brott ligger alltså på polisen. I sammanhanget anmärker regeringen också att skattebrottsenheternas underrättelseverksamhet i praktiken kommer att begränsas av vilka uppgifter som får registreras och föras med hjälp av automatisk databehandling. Dessa frågor och vissa andra registerfrågor som rör utredningar om skattebrott m.m. utreds för närvarande av Skattekriminalregisterutredningen (dir. 1996:89).

Skattebrottsenheterna skall vidare få en roll i det brottsförebyggande arbetet på skattebrottsområdet. Här observerar regeringen att den fiskala kontrollen förmodligen är den mest brottspreventiva verksamheten inom detta område. Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar bör dock aktualisera särskilda brottsförebyggande insatser av den karaktär som nämns i 2 § polislagen, det vill säga sådana åtgärder som direkt syftar till att förebygga brott.

Slutligen föreslår regeringen att det genom en lagändring skall göras klart att, om det finns anledning att anta att den skattskyldige gjort sig skyldig till brott, den skattskyldige inte får föreläggas vid vite att medverka i utredningen av en fråga som har samband med den fråga som brottsmisstanken avser. Förbudet inträder vid samma tidpunkt som när en brottsanmälan bör göras till åklagaren.

Överväganden

Bakgrunden till förslaget om skattebrottsenheter är framför allt att de rättsvårdande myndigheterna under en lång följd av år misslyckats med att få till stånd en långsiktigt fungerande organisation för att bekämpa skattebrott. Svårigheterna har varit flera. Det handlar om att skattebrotten på grund av sin särskilda karaktär kräver att utredaren är väl insatt i skattelagstiftningen och annan närliggande lagstiftning om t.ex. bokföring och bolagsverksamhet. Men det handlar också om att statsmakterna avsatt särskilda resurser för bekämpningen av skattebrott och annan ekonomisk brottslighet som, har det visat sig, inte i längden använts för detta ändamål utan förts över till annan verksamhet. Mot den bakgrunden framstår det enligt utskottets mening inte som ett alternativ att nu åter öka resurserna i första hand till polisen för att bekämpa skattebrott. Tvärtom skulle det vara en fördel om polisen kunde avlastas denna typ av mycket specialiserade utredningar; det skulle öka resurserna för annan kvalificerad utredningsverksamhet. Det kan nämnas att utredningsverksamheten i fråga om skattebrott har en betydande volym – för år 1996 uppskattas antalet rena skattebrottsutredningar hos polisen till 2 000.

Utskottet kan alltså instämma i att en rad fördelar skulle uppnås om skattebrotten utreddes av någon annan än polisen. Då uppstår naturligtvis frågan om inte den nyligen inrättade Ekobrottsmyndigheten skulle kunna utreda skattebrotten. Här delar utskottet regeringens uppfattning att detta skulle vara mindre lämpligt. Det tyngst vägande skälet härför är att en sådan ordning inte skulle medföra någon lättnad för polisen. Men det är vidare så att alla mer eller mindre rutinmässiga skattebrott inte passar in i Ekobrottsmyndighetens organisation och planerade verksamhetsformer. En annan sak är att de mest kvalificerade skattebrotten kommer att utredas där i likhet med annan avancerad ekonomisk brottslighet.

Nästa fråga blir vem som i fortsättningen skulle anförtros uppgiften att utreda skattebrott.

Närmast till hands ligger naturligtvis att låta skattemyndigheterna också ta hand om brottsutredningarna. Det går dock att rikta invändningar mot den ordningen och dessa kommer till uttryck i motionerna Sk17 (kd), Sk20 (m) och Sk21(mp) där det yrkas avslag på propositionen i den här aktuella delen.

I andra hand yrkas i den sistnämnda motionen att de nya reglerna skall tidsbegränsas och utvärderas efter ett år.

Invändningarna kan sammanfattas på följande sätt.

I det svenska förvaltningssystemet hålls den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten åtskild från den statliga förvaltningen i övrigt. Rättssäkerheten kräver också att en förvaltningsmyndighet inte anförtros att utreda brott inom sitt område. Risker är nämligen betydande att det kommer att ske en sammanblandning av – i det här fallet – åtgärder som krävs för att fastställa skatt och åtgärder som sker i brottsutredande syfte. Detta är inte förenligt med artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Risker är framför allt att skattemyndigheten kommer att utnyttja den skattskyldiges skyldighet att i skatteförfarandet svara på frågor rörande förhållanden som påverkar hans skattskyldighet till att efter det att brottsmisstankor uppstått kräva svar på frågor som den skattskyldige i en brottsutredning inte behöver svara på.

Här måste man först ta ställning till om det alls är lämpligt att överlåta utredningen till någon annan myndighet än polis och åklagare. Utskottet konstaterar här att huvudregeln är att den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten skall stå helt fri från den statliga förvaltningen i övrigt. Detta gäller dock inte undantagslöst. Utskottet tänker här i första hand på Tullkriminalen men vill också erinra om att Kustbevakningen i vissa fall har polisiära uppgifter [se lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär ävervakning].

Enligt utskottets mening finns det mycket starka skäl som talar för ett strikt iakttagande av denna princip som i sig utgör en stark rättssäkerhetsgaranti, och det är utan tvekan av stor betydelse för allmänhetens förtroende för rättsväsendet att det klart framgår att de brottsutredande organen agerar självständigt i förhållande till andra myndigheter. Problemen med beivrandet av skattebrotten är dock som framgått ovan och som ytterligare utvecklas i propositionen mycket omfattande, och ett antal misslyckade försök har gjorts för att på annat sätt komma till rätta med problemet. Enligt utskottets mening återstår nu ingenting annat än att i likhet med vad som redan gäller Tullkriminalen frånga huvudprincipen och lägga huvudansvaret för skattebrottsutredningarna på någon annan än polisen.

Utskottet kommer i det följande att i första hand uppehålla sig vid de rättssäkerhetsaspekter som aktualiseras av regeringens förslag och av motionerna.

Utskottet konstaterar först att den främsta skillnaden mellan regeringens förslag och den nuvarande ordningen är att det görs klart att åklagaren kan anlita inte endast polisen utan även skattemyndigheten för förundersökningsuppgifter och att skattemyndigheten får en särskild organisation för ändamålet. Härigenom garanteras för framtiden att det finns både ekonomiska resurser och erforderliga specialistkunskaper för en effektiv bekämpning av skattebrott. Detta har hela samhället mycket att vinna på. Genom inrättande av skattebrottsenheter skulle man alltså komma till rätta med de mest tyngande problemen när det gäller skattebrottsutredningar. Utskottet har svårt att se att samma fördelar skulle kunna nås på något annat sätt. Utskottet måste dock också konstatera att en sådan organisation medför vissa nackdelar. Det gäller

främst att utredandet av kvalificerad ekobrottslighet kommer att delas på flera myndigheter, nämligen polisen, skattebrottsenheterna, åklagarmyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten, beroende på brottslighetens omfattning och svårhet och var i landet den har begåtts. Dessa problem kommer å andra sidan att minska i de kvalificerade mål där Ekobrottsmyndigheten går in. I storstäderna kommer Ekobrottsmyndigheten för övrigt normalt att vara åklagare i skattemålen. Utskottet förutsätter alltså att de berörda myndigheterna upprättar gemensamma rutiner för t.ex. samråd och informationsutbyte. Det är en absolut förutsättning att vattentäta skott mellan de olika verksamhetsgrenarna inte uppstår. Med dessa kommentarer och mot bakgrund av vad som nyss anförts konstaterar utskottet att utskottet i princip kan acceptera förslaget om skattebrottsenheter.

De risker för sammanblandning av olika arbetsuppgifter inom skattemyndigheten som motionärerna pekar på bör emellertid tas på allvar. Det är således grundläggande att systemet med skattebrottsenheter utformas på ett sådant sätt att dessa risker undanröjs och den enskildes rättssäkerhetsintressen tillgodoses.

Regeringen stryker i propositionen under att skatteutredning och skattebrottsutredning skall hållas organisatoriskt åtskilda. Regeringen konstaterar därvid att det kommer att råda sekretess mellan dessa båda enheter inom skattemyndigheten. Som ovan framgått har den sekretessen sina begränsningar men den är likväl betydelsefull. Härtill kommer att den föreslagna organisationen i sig utgör en garanti för att den s.k. ändamålsprincipen i praktiken går att upprätthålla. Härmed avses (se prop. s. 43) i detta fall att en åtgärd i skatteutredningen endast får vidtas i den mån den kan motiveras för att fullfölja syftet med utredningen, det vill säga att ta fram ett korrekt underlag för beskattning. En åtgärd inom brottsutredningen får på motsvarande sätt vidtas endast om den kan motiveras från brottsutredningssynpunkt. Det är alltså inte tillåtet att med stöd av regelverket för skatteutredningar ta fram uppgifter som inte behövs i skatteutredningen men väl i brottsutredningen eller tvärtom.

Genom en tydlig organisatorisk åtskillnad kommer det också på det stora hela att stå klart för den skattskyldige när han måste medverka i utredningen och när han har rätt att förhålla sig passiv. Det bör i sammanhanget också anmärkas att regeringens förslag i visst hänseende här innebär ett förstärkt skydd för den skattskyldige. Det slås i detta lagstiftningsärende nämligen fast att den som misstänks för skattebrott inte får föreläggas vid vite att lämna uppgifter till skatteutredningen i samma ärende.

Utskottet noterar här att det i regeringens förslag till lag om skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar inte görs någon åtskillnad mellan skattemyndigheten i dess skatteutredande respektive dess skattebrottsutredande funktion. Det står dock klart att båda funktionerna skall rymmas inom skattemyndigheten. Detta blir särskilt tydligt genom förslaget till ändring i 17 § skattebrottslagen där det föreslås att skattemyndigheten skall kunna fullgöra sin skyldighet att anmäla misstänkta brott genom att göra anmälan till "enhet inom skatteförvaltningen som skall medverka vid brottsutredning". Denna fråga har som framgått betydelse för den enskildes rättssäkerhet, och enligt utskottets mening behöver det klargöras att med skattemyn-

dighet i förslaget till lag om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar avses den enhet inom skattemyndigheten som är skattebrottsenhet.

En strategisk fråga i detta sammanhang är tidpunkten när skatteutredningen övergår i eller kompletteras med en skattebrottsutredning. Regeringen föreslår ingen förändring härvidlag. Det innebär alltså att skattemyndigheten liksom hittills skall göra åtalsanmälan när det finns skäl att anta att ett brott har begåtts. När det gäller enkla utredningar får skattemyndigheten i stället fullgöra anmälningsskyldigheten genom att göra en anmälan direkt till skattebrottsenheten. Detta har utskottet ingenting att invända mot.

Utskottet konstaterar vidare att företeelsen förutredning visserligen behandlats i olika sammanhang (se t.ex. Ds Ju 1979:15 och SOU 1992:61) men att dessa förstadier till förundersökningen hittills lämnats oreglerade. Utskottet kan i och för sig inte se att behovet av att reglera frågan i detta sammanhang är större än eljest men vill ändå inte motsätta sig regeringsförslaget i princip. När det gäller förslagets utformning noterar utskottet att skattemyndigheten inte tillerkänns någon självständig rätt att utföra förutredning – om en förutredning görs skall det enligt 2 § förslaget till lag om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar vara på åklagarens begäran. Utskottet vill särskilt påminna om – bl.a. mot bakgrund av Justitieombudsmannens uttalanden – att utrymmet för frågor till den eller de personer som är involverade i skatteutredningen är mycket begränsat. Förutredningar torde enligt utskottets uppfattning i första hand komma att avse sådana frågor som regeringen nämner i propositionen.

Avslutningsvis vill utskottet på nytt understryka att skattebrottsenheterna kommer att utreda skattemål endast efter åklagarens beslut härom. Det betyder att åklagaren, med de rättssäkerhetsgarantier detta innebär, i varje enskilt fall har att ta ställning till om det är lämpligt att utredningen görs av en skattebrottsenhet. Undantag utgör endast okomplicerade utredningar där man kan räkna med ett bötesstraff efter erkännande. Sammantaget anser utskottet – naturligtvis under förutsättning att utskottets nyssnämnda synpunkter beaktas – att farhågorna om bristande rättssäkerhet för den enskilde framstår som starkt överdrivna. Utskottet delar alltså regeringens uppfattning att skattemyndigheterna bör ges möjlighet att biträda åklagaren vid förundersökning av skattebrott och en del annan närliggande brottslighet. Därmed avstyrker utskottet också bifall till motionerna Sk17, Sk20 och Sk21 i här behandlade delar.

När det sedan gäller frågan om tidsbegränsning konstaterar utskottet helt kort att införandet av skattebrottsenheter innebär en betydande förändring i skattemyndighetens sätt att arbeta. Det kommer, som regeringen anför i propositionen, att ta tid att bygga upp den straffrättsliga kompetens inom skattemyndigheterna som behövs. Att i det läget hålla frågan om skattebrottsenheternas existens svävande skulle enligt utskottets mening orsaka stora problem i den nya organisationen. En annan sak är det nya systemet så småningom bör utvärderas. Frågan om utvärdering bör dock inte kopplas i hop med en tidsbegränsning. Utskottet avstyrker motion Sk21 i denna del.

Utskottet anlägger samma syn på yrkandet i motion Sk19 där det begärs en utvärdering efter ett år av den nya bestämmelsen om vitesförbud. Utskottet vill här anmärka att grunden för yrkandet närmast synes vara den risk för

sammanblandning av skatteutredning och skattebrottsutredning som utskottet behandlat i det föregående. Utskottet har som nyss framgått funnit dessa farhågor överdrivna. Utskottet avstyrker bifall till motion Sk19 i denna del.

1997/98:JuU2y

Övriga frågor

Legitimationskontroll

I motion Sk19 begärs också att skattebrottsenheterna skall få använda sig av legitimationskontroll vid skattekontroller i t.ex. restauranger.

I Skatteflyktskommitténs slutbetänkande (SOU 1997:86) Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. finns ett liknande förslag som innebär att den som finns på en plats där skattekontroll utförs skall vara skyldig att identifiera sig om han kan antas ha ett sådant samband med den kontrollerade verksamheten att kännedomen om hans identitet har betydelse för skattekontrollen. Den som bryter mot skyldigheten skall kunna dömas till böter.

I gällande rätt finns endast ett fåtal regler om skyldighet att identifiera sig. Sådana bestämmelser återfinns i 23 och 24 kap. rättegångsbalken. Det handlar om situationer då ett brott antingen pågår eller har begåtts. Till exempel kan en person som är närvarande när ett brott förövas vara tvungen att identifiera sig. Likaså är det en häktningsgrund att vägra att identifiera sig om man är misstänkt för brott. Härutöver finns enligt 14 § polislagen (1984:386) möjlighet för en polisman att omhänderta en person om polismannen har anledning att förmoda att personen är efterspanad eller efterlyst. En efterlysning behöver inte avse ett brott utan kan vara utfärdad med stöd av t.ex. lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Utskottet anser för sin del att beredningen av Skatteflyktskommitténs betänkande inte bör föregripas. Utskottet avstyrker alltså bifall till motion Sk19 i denna del.

Åtgärder mot ekobrott

I två motioner, Sk17 och Sk 21, framförs synpunkter på hur samhällets bekämpning av den ekonomiska brottsligheten bör organiseras m.m. I den del som är aktuell i detta ärende anser motionärerna att skattebrotten bör handläggas av Ekobrottsmyndigheten. Den frågan har utskottet behandlat i inledningen till detta yttrande, och utskottet har därvid tagit avstånd från den lösningen.

I övrigt hänvisar utskottet här till sitt budgetbetänkande (1997/98:JuU1) där utskottet under anslaget till Ekobrottsmyndigheten kommer att ta upp sådana frågor som aktualiseras i motionerna. Utskottet, som konstaterar att dessa frågor i första hand hör till utskottets beredningsområde, finner inte anledning att också i detta sammanhang gå närmare in på dem. Utskottet avstyrker bifall till motionerna Sk17 och Sk21 i aktuella delar.

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Lars-Erik Lövdén (s), Birthe Sörestedt² (s), Göran Magnusson (s), Sigrid Bolkeus (s), Märta Johansson (s), Ingbritt Irhammar² (c), Margareta Sandgren (s), Anders G Högmark² (m), Siw Persson (fp), Ann-Marie Fagerström (s), Alice Åström (v), Maud Ekendahl (m), Kia Andreasson (mp), Rolf Åbjörnsson (kd), Helena Frisk (s), Jeppe Johnsson (m) och Åke Sundqvist¹ (m).

¹ Endast den 13 november

² Endast den 18 november

Avvikande meningar

Särskilda skattebrottsenheter

Gun Hellsvik (m), Siw Persson (fp), Maud Ekendahl (m), Kia Andreasson (mp), Rolf Åbjörnsson (kd), Jeppe Johnsson (m) och Åke Sundqvist (m), anser:

Vi vill först slå fast att vi anser att skattebrott måste bekämpas med kraft. Skattebrott liksom annan ekonomisk brottslighet rubbar konkurrensförhållandena och stör förutsättningarna för verksamheten i samhället.

Regeringen har som utgångspunkt för sitt förslag att införandet av särskilda skattebrottsenheter skulle medföra ett effektivare beivrande av skattebrott. Redan denna utgångspunkt bör enligt vår mening ifrågasättas, inte minst eftersom förslaget innebär en ytterligare uppsplittring av organisationen mot ekobrott. Oavsett hur det förhåller sig härmed anser vi att effektivitetsskäl inte kan få utgöra grund för införandet av ett system där man frångår grundläggande principer i fråga om rättssäkerheten.

Det finns alltså enligt vår mening ingen anledning att frånga den sedan länge gällande ordningen där den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten hålls åtskild från den statliga förvaltningen i övrigt. Den nuvarande ordningen säkerställer nämligen att den brottsutredande verksamheten bedrivs på ett objektivt sätt och med utgångspunkt i statsmakternas kriminalpolitiska ställningstaganden.

Vi delar Justitieombudsmannens uppfattning att det är av grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende för rättsväsendet att det klart framgår att de brottsutredande organen inte går den ena eller den andra förvaltningsgrenens ärenden och att den brottsutredande verksamheten är inrättad på ett sådant sätt att den enskilda får möjlighet att bedöma om uppgifter som han lämnar till en myndighet skall användas i en brottsutredning eller i något annat syfte.

Vi ifrågasätter också om det är möjligt för skattemyndighetens olika verksamhetsgrenar att hålla de skatteutredande och skattebrottsutredande verksamheterna åtskilda på ett sådant sätt att t.ex. den enskildes rättigheter under förundersökning inte sätts i fara.

Vi anser alltså att motionerna Sk17, Sk20 och Sk21 i här behandlade delar bör bifallas. Regeringens förslag om skattebrottsutredningen bör alltså avslås. Riksdagen bör vidare som sin mening ge regeringen till känna att den förväntar sig ett nytt förslag från regeringen som bygger på tanken att de brottsutredande organen får tillgång till den expertis som behövs för att kunna lösa uppgiften att utreda skattebrott samtidigt som behovet av materiella förändringar av skattelagstiftningen ses över i förenklande och brottsförebyggande syfte.

Legitimationskontroll

Alice Åström (v) anser:

Enligt min mening är det nödvändigt att utvidga skyldigheten att identifiera sig i samband med skattekontroll. Detta skulle i väsentligt grad underlätta skattemyndighetens kontrollarbete. Skyldigheten att legitimeras sig kan inte anses integritetskränkande om den får en sådan utformning som Skatteflyktskommittén föreslår. Det finns enligt min mening ingen anledning att skjuta upp avgörandet av denna fråga. Regeringen bör alltså få i uppdrag att så snart som möjligt återkomma till riksdagen med ett förslag. Riksdagen bör med anledning av motion Sk19 i berörd del som sin mening ge regeringen till känna vad som här anförts.

Särskilda yttranden

Särskilda skattebrottsenheter

Gun Hellsvik (m), Maud Ekendahl (m), Rolf Åbjörnsson (kd), Jeppe Johnsson (m) och Åke Sundqvist (m), anför:

Vi konstaterar att vi i våra respektive budgetförslag har utrymme för en förstärkning av den brottsutredande verksamheten som gör det möjligt att hos polisen och i åklagarväsendet anställa specialister på skatterätt, revision och bokföring.

Åtgärder mot ekobrott

Kia Andreasson (mp) och Rolf Åbjörnsson (kd) anför:

Vi har även i detta ärende framfört vår uppfattning om hur bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten i övrigt bör organiseras. Denna fråga behandlas i justitieutskottets budgetbetänkande, och vi återkommer i det sammanhanget.