

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har den 10 april 1997 beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1996/97:116 Ändringar i skatteregisterlagen, m.m. jämte motioner. Två motioner har väckts med anledning av propositionen.

Utskottet behandlar endast de delar av propositionen som avser ändringar i skatteregisterlagen (1980:343). Propositionen innehåller även förslag till justeringar i kommunalskattelagen (1928:370) och i lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen samt förslag till ändringar i bestämmelserna om ställande av säkerhet i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt och lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Utskottet

Propositionen

Bakgrund

Riksskatteverket (RSV) har påbörjat utvecklingen av ett maskinellt urvalssystem med vars hjälp skattemyndigheten kan ta fram de företag som bör granskas närmare. Med hjälp av det nya systemet skall aktuell information från andra myndigheter kunna jämföras med den information som redan finns i det centrala skatteregistret om fysiska och juridiska personer. Syftet med uppgiftsinhämtandet är att förbättra skattemyndighetens möjligheter att i ett tidigt skede fånga upp företag som inte redovisar och betalar skatter och avgifter i rätt tid och med rätt belopp.

RSV lade i en promemoria den 25 oktober 1996 fram förslag till ändringar i bl.a. skatteregisterlagen (1980:343) för att möjliggöra inhämtande och registrering i det centrala skatteregistret av uppgifter från andra myndigheter i syfte att utveckla ett maskinellt urvalssystem. Promemorian har remissbehandlats. RSV:s förslag omfattade inhämtande av uppgifter från bl.a. Vägverket, Alkoholinspektionen, Generaltullstyrelsen och länsarbetsnämnderna. RSV föreslog också att uppgifter om näringsförbud, domar i brottmål och misstanke om brott skulle få registreras. Flertalet remissinstanser tillstyrkte eller hade inget att erinra mot förslaget. Datainspektionen avstyrkte att RSV:s promemoria lades till grund för lagstiftning.

En viktig del av skattemyndigheternas kontrollarbete riktar sig mot företag och avser skyldigheten att redovisa och betala mervärdesskatt, källskatt, arbetsgivaravgifter samt debiterad preliminär skatt. Ett effektivt kontrollarbete förutsätter enligt regeringen att det bedrivs i nära anslutning till att en skattepliktig omsättning har skett, en avgiftsgrundande ersättning har betalats ut eller ett skatteavdrag har gjorts. De företag som i dag fångas upp i kontrollarbetet är huvudsakligen de som redan är registrerade. Det finns ett behov av att fånga upp även de företag som bedriver verksamhet men som aldrig lämnar uppgift om detta till skattemyndigheten. I dag har skattemyndigheten begränsade möjligheter att hitta dessa företag.

Frågan om att inhämta uppgifter från andra myndigheter för bearbetning med uppgifter i skatteregistret rymmer emellertid även andra aspekter än effektivitet. En avvägning måste göras mellan verksamhetsmässiga skäl för ett utvidgat innehåll i det centrala skatteregistret och de risker från integritetssynpunkt som registreringen kan medföra. Genom ett utökat uppgiftslämnande och registrering av uppgifterna finns förutsättningar att ta fram kontrollvärda förhållanden med hjälp av skatteregistret. När det gäller merparten av uppgifterna anser regeringen att någon egentlig integritetskränkning inte kan anses föreligga enbart på den grunden att uppgifterna kontrolleras mot andra uppgifter i det centrala skatteregistret. Regeringen anser att det behov som finns av att förbättra möjligheterna till en effektiv kontroll väger tyngre än de risker från integritetssynpunkt som registrering av uppgifter kan medföra. Beträffande sekretesskyddade uppgifter som tas in i skatteregistret innebär sekretessen i 9 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) att uppgifterna kommer att omfattas av den stränga sekretess som finns på skatteområdet.

RSV:s förslag innebar också att uppgifter om misstanke om brott, domar i brottmål m.m. skulle få registreras i det centrala skatteregistret. Regeringen lägger inte fram detta förslag. Datainspektionen har under hand förklarat att inspektionen därmed godtar de förslag som regeringen lägger fram.

I dag får uppgift om delägare i fåmansföretag registreras i det centrala skatteregistret. Enligt regeringens mening är det naturligt att även uppgift om företagsledare i fåmansföretag får registreras. Företagsledare i fåmansföretag är ett centralt begrepp inom skattelagstiftningen och omfattas av ett flertal skatteregler. Uppgiften är nödvändig för beskattningsverksamheten och bör därför finnas i det centrala skatteregistret. Regeringen föreslår att uppgift om företagsledare skall få registreras i det centrala skatteregistret. Bestämmelser om detta bör tas in i 7 § 1 skatteregisterlagen (1980:343).

Innehav av trafiktillstånd och biluthyrningstillstånd är ett tecken på att verksamhet bedrivs, vilket i sin tur ger indikationer på att företaget bör vara registrerat för mervärdesskatt, att anställda kan förekomma och att arbetsgivaravgifter och preliminär skatt därmed skall betalas. Enligt regeringens mening finns det för beskattningsverksamheten behov av att registrera uppgift om trafiktillstånd och biluthyrningstillstånd i det centrala skatteregistret. Genom att uppgift om tillstånden finns registrerad möjliggörs en förbättrad kontroll av att den som fått tillstånd fullgör sina skyldigheter gentemot det allmänna.

Uppgifterna kan inte anses vara av integritetskänslig natur, och de avser företag eller enskilda personer i deras egenskap av näringsidkare. Bestämmelser om detta bör enligt regeringen tas in i 7 § 19 skatteregisterlagen.

Uppgifter i Patent- och registreringsverkets (PRV) aktiebolagsregister om styrelseledamöter, verkställande direktör, firmatecknare och revisor skall enligt regeringen få registreras i det centrala skatteregistret. Detsamma skall gälla uppgifter om att årsredovisning inte lämnats i tid, om att styrelsen inte är fulltalig och om företagsrekonstruktion och fusion. Vidare skall enligt regeringen uppgifter i handels- och föreningsregistret om firmatecknare, revisorer och företagsrekonstruktion få registreras. Ifrågavarande uppgifter är redan i dag tillgängliga för skattemyndigheten genom terminalåtkomst eller genom avisering från PRV. Uppgifterna används t.ex. vid handläggning av ansökningar om F-skattebevis och ansökningar om registrering av mervärdesskatt. Uppgifterna omfattas inte av någon sekretess. Det förhållandet att uppgifterna även registreras i det centrala skatteregistret kan enligt regeringen inte anses leda till otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet. Bestämmelser om detta skall tas in i en ny punkt 25 i 7 § skatteregisterlagen.

Alkoholinspektionen utfärdar tillverkningstillstånd, partihandelstillstånd och inköpstillstånd enligt alkohollagen (1994:1738). Kommunerna utfärdar tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl. Alkoholinspektionen, som är central tillsynsmyndighet, för ett register med uppgifter om meddelade tillstånd. Även uppgifter om rörelsen får registreras. Genom de s.k. restaurangrapporterna kommer registret att innehålla uppgifter om bl.a. omsättningen på restauranger. Uppgifterna ger indikationer på att företaget bör vara registrerat för mervärdesskatt m.m. Regeringen föreslår att uppgifter om vilka som fått tillstånd enligt alkohollagen samt uppgift om redovisad omsättning i s.k. restaurangrapporter skall få registreras i det centrala skatteregistret. Bestämmelserna om detta bör tas in i en ny punkt 26 i 7 § skatteregisterlagen.

Arbetsmarknadsstyrelsen verkar genom länsarbetsnämnderna som administrerar olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Bland dessa kan nämnas rekryteringsstöd, vikariatsstöd, utbildningsstöd, lönebidrag och starta-eget-bidrag. I skattemyndigheternas kontrollarbete har uppmärksamats att vissa arbetsgivare som erhållit stöd inte redovisar och betalar de arbetsgivaravgifter och den innehållna A-skatt som belöper på de lönebelopp för vilka bidrag utbetalats. Samtidigt har uppmärksamats att arbetsgivare inte har lämnat kontrolluppgifter, vilket resulterar i att de anställda inte beskattats för inkomsten. För att kunna följa upp att arbetsgivare som erhållit olika former av stöd fullgör sina skyldigheter behöver skattemyndigheten löpande få inhämta uppgifter om stöd som beviljats. Bestämmelserna om att dessa uppgifter skall få registreras i det centrala skatteregistret föreslås tas in i en ny punkt 27 i 7 § skatteregisterlagen.

Sveriges medlemskap i EU har medfört att beskattningen av varor som förs in från andra EU-länder har flyttat från tullmyndigheterna till skattemyndigheterna. Vid import från länder utanför EU (tredje land) hanterar dock fortfarande tullmyndigheterna tulldeklarationer och fastställer tull m.m. I deklarat-

ionen med redovisning för mervärdesskatt som lämnas till skattemyndigheten medges, enligt de allmänna reglerna för avdragsrätt, avdrag för den mervärdesskatt som påförts vid importen. Med hänsyn till det behov för beskattningsverksamheten som finns av uppgifterna om debiterad mervärdesskatt vid import, exportvärden och antal export- och importtillfällen samt den period som uppgifterna avser anser regeringen att dessa uppgifter, i fråga om företag som handlar med tredje land, bör få registreras i det centrala skatteregistret. Bestämmelserna bör tas in i en ny punkt 28 i 7 § skatteregisterlagen.

I dag är arbetsgivare skyldiga att betala sjuklön under en anställds första 28 sjukdagar. Arbetsgivare kan hos försäkringskassan försäkra sig mot kostnader för sjuklön till anställda. Uppgift om att ett företag har tecknat företagarförsäkring kan användas vid urval för registreringskontroll. Har företaget en företagarförsäkring tyder det på att det har anställda och bör vara registrerat som arbetsgivare.

Den som är försäkrad och inskriven hos allmän försäkringskassa har enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring rätt till sjukpenning om den sjukpenninggrundande inkomsten uppgår till minst 6 000 kr. Har en person anmält till försäkringskassan att han har sjukpenninggrundande inkomst av annat förvärvsarbete indikerar det att personen bedriver näringsverksamhet. Uppgift om datum för registrering av sådan inkomst kan användas vid jämförelse med förekomsten av debiterad skatt, anmälan om registrering för mervärdesskatt och eventuell arbetsgivarregistrering. För denna kontroll behöver skattemyndigheten uppgifter om egenföretagarens personnummer och datum för anmäld sjukpenninggrundande inkomst. Uppgifterna är i dag tillgängliga för skattemyndigheten i taxeringsarbetet, dvs. efter inkomstårets slut. Enligt regeringen kan det förhållandet att uppgifterna även hämtas in under beskattningsåret inte anses utgöra ett sådant intrång i den personliga integriteten att hinder mot inhämtande föreligger.

Regeringen föreslår att uppgifterna får registreras i det centrala skatteregistret. Bestämmelserna bör tas in i en ny punkt 29 i 7 § skatteregisterlagen.

I samband med bl.a. urval av kontrollobjekt avses en bevakningsmarkering i vissa fall registreras på de företag som valts ut. Markeringen kommer inte att sättas dit automatiskt utan först sedan en handläggare gjort en bedömning av förhållandena i ärendet. En markering kan föras in i skatteregistret t.ex. om ett företag fått sin F-skattesedel återkallad och skattemyndigheten vill kontrollera att företaget inte fortsätter att åberopa den trots att den är återkallad. Ett system med bevakningsmarkeringar kan enligt regeringens mening på ett enkelt sätt effektivisera skattemyndighetens arbete. Enligt regeringen kan en sådan markering inte anses leda till otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Enligt 7 § 6 skatteregisterlagen får de administrativa och tekniska uppgifter som behövs för beskattningen registreras. Med administrativ uppgift förstås bl.a. sådana uppgifter som i första hand hänför sig till myndighetens verksamhet och inte till den skattskyldige. Markeringen utgör enligt regeringen en sådan administrativ uppgift. Någon ändring i skatteregisterlagen behövs därför inte.

Samtliga skattemyndigheter skall enligt regeringen få ha terminalåtkomst till de uppgifter som skall hämtas från PRV. I fråga om övriga uppgifter skall en skattemyndighet endast ha terminalåtkomst till uppgifterna i den mån de avser en skattskyldig som beskattas i länet. Skattemyndigheten skall få möjlighet att vid och inför revision ha terminalåtkomst till uppgifter om ett företags delägare som är bosatt i annat län än det där det reviderade företaget beskattas. Regeringen skall få föreskriva vilka uppgifter som skall omfattas av terminalåtkomsten. Förslaget föranleder ändringar i 10 § skatteregisterlagen.

Uppgifter om företagsledare i fåmansföretag samt de uppgifter som avses hämtas från PRV skall gallras enligt vanliga regler, dvs. efter sju år. Övriga uppgifter skall gallras när två år gått efter utgången av det år då de registrerades.

Motionerna

I motion 1996/97:Sk38 av Isa Halvarsson och Karin Pilsäter (fp) begärs att riksdagen avslår proposition 1996/97:116 i de delar som avser det centrala skatteregistret (yrkande 1) samt att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en översyn av det centrala skatteregistret (yrkande 2). Regeringen anser att förslagen kommer att underlätta och effektivisera skattemyndighetens kontrollarbete. Det kan kanske vara en riktig bedömning, men förslaget bör enligt motionärerna inte genomföras. Frågor som rör datasäkerhet och personlig integritet berörs nästan inte alls i propositionen. Förslaget tycks vara utformat från en enda utgångspunkt – skattemyndighetens behov av att kontrollera de skattskyldiga – och hela skrivningen tycks präglad av inställningen att alla företagare är presumtiva fiffflare. Den naturliga utgångspunkten måste enligt motionärerna vara att uppgifter hämtas från den som ett ärende gäller. Kan de uppgifter som behövs, t.ex. ett trafiktillstånd, hämtas från den det berör så är det den vägen myndigheten bör hämta in uppgiften. Det nuvarande skatteregistret har en annan karaktär än vad som avsågs vid riksdagsbehandlingen år 1980. Innan nya förändringar sker borde därför hela registret bli föremål för en ordentlig genomlysning vad gäller integritet, säkerhet och sårbarhet.

I motion 1996/97:Sk39 av Bo Lundgren m.fl. (m) hemställs att riksdagen avslår regeringens förslag till ändringar i skatteregisterlagen i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 1) samt att riksdagen hos regeringen begär en utredning om skydd av medborgarnas och företagens integritet i förhållande till skattemyndigheten i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 2). Om uppgifterna från olika register samlas i skattemyndigheternas register finns stor risk att missförstånd kan uppstå, vilket ytterst drabbar den enskilde medborgaren. Dessutom är det ur säkerhetssynpunkt mycket tveklaktigt att bygga upp ett stort, centralt register som baseras på så många olika uppgiftsbaser. Det kommer att bli dels svårt att hålla aktuellt, dels driftsmässigt sårbart. Ett stort upplagt register med syfte att totalkontrollera skattesubjekten, dvs. medborgarna, kommer att kräva mycket stora kostnader för systemutveckling och underhåll. Det naturliga tillvägagångssättet borde i stället vara att uppgifter inhämtas från den som ärendet gäller och inte som

föreslås att skattemyndigheten ges rätt att från andra myndigheter ta in uppgifter som eventuellt kan få betydelse för beskattningen. Den stora relevanta frågan, som regeringen behandlar ytterst kortfattat, är den enskilde medborgarens integritet i förhållande till staten. I stället framhålls betydelsen av att skattemyndighetens kontrollmöjligheter ökar. De utökningar av skatteregisterlagen som föreslås kan vid första anblicken verka tämligen små. Förändringarna bör emellertid ses i perspektivet att skattemyndigheten under de senaste åren på olika sätt fått allt större makt i förhållande till medborgarna. Förutsättningarna för en effektiv skattekontroll måste naturligtvis finnas. Det är därvid av betydelse att skattemyndigheterna har lämpliga hjälpmedel till sitt förfogande, men upprättande av det skatteregister av den omfattning och form som nu föreslås bör enligt motionärerna inte beslutas. Medborgarnas rättigheter gentemot staten i form av skattemyndigheten måste betraktas som en fråga av stor principiell betydelse för demokratins ställning i Sverige, och därför måste det säkerställas att den enskilde medborgarens rättigheter och integritet inte försämras. Föreslagna ändringar i skatteregisterlagen kan utan olägenheter uppskjutas. Motionärerna anser att en allsidigt sammansatt utredning bör ges i uppgift att belysa den enskilde medborgarens och företagens ställning och integritet när det gäller tillämpningen av skatterätten. I avvaktan på en sådan genomlysning bör inga utökningar av skattemyndigheternas register genomföras.

Utskottets bedömning

Utskottet anser att det är viktigt att skattemyndigheterna kan bedriva ett effektivt kontrollarbete. Genom en effektivare skattekontroll kan dels den ekonomiska brottsligheten förebyggas, dels kan upptäcktsrisken vid överträdelser öka. Från integritetssynpunkt finns det enligt utskottet inte några skäl mot att tillåta de föreslagna registreringarna. Utskottet, som inhämtat att Datainspektionen inte har något att erinra mot regeringens förslag, tillstyrker därför regeringens förslag till ändringar i skatteregisterlagen. Utskottet anser att motionerna Sk38 (fp) och Sk39 (m) yrkandena 1 och 2 bör avstyrkas.

Stockholm den 24 april 1997

På konstitutionsutskottets vägnar

Birgit Friggebo

I beslutet har deltagit: Birgit Friggebo (fp), Kurt Ove Johansson (s), Catarina Rönnung (s), Anders Björck (m), Axel Andersson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Birgitta Hambræus (c), Pär-Axel Sahlberg (s), Jerry Martinger (m), Mats Berglind (s), Kenneth Kvist (v), Frank Lassen (s), Inger René (m), Peter Eriksson (mp), Håkan Holmberg (fp), Nikos Papadopoulos (s) och Nils Fredrik Aurelius (m).

1. Birgit Friggebo (fp), Anders Björck (m), Jerry Martinger (m), Inger René (m), Håkan Holmberg (fp) och Nils-Fredrik Aurelius (m) anser att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Propositionens förslag till ändringar i skatteregisterlagen innebär en ökad risk för att den personliga integriteten kränks. De uppgifter som skattemyndigheten behöver för behandlingen av ett ärende bör enligt utskottet inhämtas från den som ärendet gäller och inte, som föreslås i propositionen, genom att skattemyndigheten ges rätt att i det centrala skatteregistret samla uppgifter från andra myndigheter. Förutsättningar för en effektiv skattekontroll måste naturligtvis finnas. Det är av stor betydelse att skattemyndigheterna i detta arbete har lämpliga hjälpmedel till sitt förfogande. Ett skatteregister av den omfattning och form som regeringen föreslår bör dock inte finnas. Enligt utskottet bör, innan ytterligare ändringar i skatteregisterlagen genomförs, en allsidigt sammansatt utredning ges i uppdrag att se över det centrala skatteregistret. Med bifall till motionerna Sk38 (fp) och Sk39 (m) yrkandena 1 och 2 avstyrker utskottet propositionens förslag till ändringar i skatteregisterlagen.

2. Birgitta Hambræus (c) anser att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Med nu gällande alltför omfattande och därmed integritetskränkande skattebestämmelser för småföretagen innebär propositionens förslag om lättare tillgång till andra myndigheters datoriserade register att skattemyndigheten får lättare att kontrollera att företagen fullgör sina skyldigheter, utan att ytterligare behöva belasta företagarna med frågor. Utskottet tillstyrker därför regeringens förslag till ändringar i skatteregisterlagen. Utskottet anser vidare att motionerna Sk38 (fp) och Sk39 (m) yrkandena 1 och 2 bör avstyrkas.