

Motion

1981/82: 2012

Olof Palme m.fl.

Åtgärder mot skatteflykt och ekonomisk brottslighet

Inledning

Den socialdemokratiska partikongressen antog hösten 1981 programmet Framtid för Sverige, som anger riktlinjer för att föra Sverige ur krisen. Detta program utgör den övergripande ramen för den politik som socialdemokraterna har för avsikt att föra i regeringsställning.

I programmet slås fast att kampen mot skatteflykt samt skattefusk och annan ekonomisk brottslighet måste skärpas.

Den ekonomiska brottsligheten, och då främst skatte- och avgiftsfusket, innebär ett betydande inkomstbortfall för samhället. Detta har nyligen beräknats till 14–20 miljarder kronor. Det är lika mycket som de totala försvarsutgifterna. Även ur konkurrenssynpunkt är fusket allvarligt. Seriösa näringsidkare har små möjligheter att hävda sig i konkurrensen med företagare som fuskar med skatter och avgifter. Ytterst finns en risk för en successiv urholkning av samhällets rättvise- och moralbegrepp. En sådan utveckling innebär ett hot mot själva grundvalen för vårt solidariska välfärdssamhälle. Effekterna av skatteflykten är i princip desamma.

Samhällets insatser måste mot denna bakgrund i ökad utsträckning inriktas på att bekämpa skatteflykt och ekonomisk brottslighet.

Mycket talar för att skattesmitningen tog ordentlig fart först vid mitten av 1970-talet. Visst förekom skattefusk och skatteflykt också tidigare. Men då fanns det en regering som aktivt och målmedvetet arbetade för att bekämpa dessa företeelser. Det skedde genom såväl lagstiftning som upp- rustning av skattekontrollen. Vetskapen härom verkade starkt avhållande på presumtiva fuskare.

När det gäller skattefusk bör särskilt framhållas tillkomsten av skattebrottslagen 1971 och de i samband därmed införda reglerna om skattetill- lägg och förseningsavgift, som visat sig ha avsevärda preventiva effekter.

Bland lagstiftningsåtgärderna mot skatteflykt kan nämnas följande:

- missbruk av skattereglerna om pensionsförsäkringar förhindras genom lagstiftning 1959, 1964 och 1973,
- möjligheten att uppnå lättnader i förmögenhetsbeskattningen genom att dela upp familjens förmögenhet på minderåriga barn omöjliggjordes genom lagändring 1969,
- vissa möjligheter till skatteflykt på skogsbeskattningens område, genom utnyttjande av dödsbon och i samband med arvsskiften, stoppades 1965,

- den tidigare rätten till avdrag med obegränsat belopp för periodiskt understöd begränsades genom lagändring,
- möjligheten till stora skattelättnader i samband med partrederier begränsades samma år,
- avdragsrätten för premier för utländska pensionsförsäkringar slopades genom lagändring 1969,
- en generell begränsning av avdragsrätten för premier för pensionsförsäkringar infördes 1975,
- vinstbolagstransaktionerna föranledde lagstiftning 1972,
- skattelättnaderna vid interna aktieöverlåtelser omintetgjordes genom lagstiftning 1973,
- regler om låneförbud från eget bolag tillkom 1973.
- skärpta skatteregler för fåmansföretag infördes 1975,

När det gäller kontrollen kan följande förbättringar framhållas:

- tillkomsten av riksskatteverket år 1971,
- 1970 års förvaltningsreform som innebar ökad effektivitet inom skatteadministrationen,
- de riksomfattande kontrollaktioner som riksskatteverket med biträde av bl. a. länsstyrelserna genomförde i början av 1970-talet,
- 1975 års beslut om ändrad taxeringsorganisation i första instans, den s. k. RS-reformen,
- skattemyndigheterna – centralt, regionalt och lokalt – fick successivt allt större resurser,
- genomförandet av den s. k. bevissäkringslagen 1975.

Kampen mot skattefusk och skatteflykt var emellertid inte avslutad genom de nu redovisade åtgärderna. Mycket återstod att göra. Den socialdemokratiska regeringen förberedde också ytterligare insatser, bl. a. på grundval av de redan då föreliggande förslagen om en skatteflyktsklausul och en lag om betalningssäkring. Valutgången 1976 satte emellertid stopp för dessa planer.

De borgerliga regeringarna har visat en påfallande ovilja att ta itu med problemet. De reformer som trots allt har genomförts kan i regel härledas antingen till förslag som förelåg redan vid regimskiftet 1976 eller till förslag på grundval av initiativ som tagits under den socialdemokratiska regeringens tid. De egna initiativen har varit få.

I oppositionsställning har vi socialdemokrater gjort vad vi kunnat för att påskynda erforderliga ändringar. Vi har i åtskilliga motioner pekat på svagheter i olika system och föreslagit åtgärder som varit ägnade att medföra förbättringar. Våra förslag har, i den mån de redan prövats, regelmässigt avslagits av den borgerliga majoriteten. Av våra förslag kan nämnas följande:

1. inrättande av en skatteflyktskommission,
2. ökad revisionsverksamhet,
3. ökade resurser för branschvisa kontroller,

4. principiell skyldighet för bankerna att lämna kontrolluppgift om ränteinkomster och banktillgodohavanden,

5. skyldighet att i deklarationen ange till vem eller vilka gäldräntor betalats,

6. omedelbara förbättringar av valutakontrollen,

7. ändrade direktiv till valutakommittén (E 1977:3) i syfte att få till stånd en effektivare valutakontroll,

8. organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning som innebär en bättre samhällelig insyn och kontroll i företag som får lån eller bidrag från staten,

9. utredning om företagsrevisorernas ställning och uppgifter,

10. utredning av frågan om att i vissa fall ålägga fysisk eller juridisk person som har ett bestämmande inflytande i annan juridisk person ett direkt ansvar för dennas skulder (ansvarsgenombrott),

11. införande av ekonomiska sanktioner mot företag som gör sig skyldiga till ekonomisk brottslighet,

12. förbättrat samarbete mellan de myndigheter som bekämpar den ekonomiska brottsligheten,

13. utredning av frågan om att införa näringsförbud som sanktion mot ekonomisk brottslighet även i andra fall än vid konkursmissbruk,

14. undersökning av förutsättningarna för att införa etableringskontroll i vissa branscher eller näringsgrenar där bl. a. skattebrottslighet är utbredd,

15. införa bättre samhällelig kontroll över kreditströmmarna och förstärka samhällets inflytande i bankerna,

16. förbättrad information till företag och egenföretagare om redovisning och inbetalning av skatter och avgifter,

17. ändring av de offentliga upphandlingsbestämmelserna så att det klart framgår att anbudsgivarnas (entreprenörernas) skatte- och avgiftsförhållanden skall beaktas vid anbudsprövningen,

18. skärpta regler i fråga om grå arbetskraft också inom det privata näringslivet,

19. skärpt prövning av framställningar om B-skattesedel,

20. effektivare debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter,

21. skärpt offensiv arbetsgivar kontroll,

22. effektivare användning av olika myndigheters ADB-register i kampen mot den ekonomiska brottsligheten,

23. rationellare förfarande vid indrivning av skatter och avgifter,

24. utredning av möjligheterna att införa ett vidgat ansvar för skatter och avgifter, t. ex. i form av solidariskt betalningsansvar mellan makar alternativt inom familjen,

25. förlängd preskriptionstid för uppbördsbrott,

26. kriminalisering av underlåtenhet att betala in arbetsgivaravgifter och mervärdeskatt,

27. skärpning av påföljderna för redovisningsbrott och försvårande av kontroll i grova fall.

Förslagen under punkterna 16–27 har förts fram i motionerna 1980/81: 1462–1465. Flertalet av dessa förslag har ännu inte behandlats av riksdagen.

Riksdagens borgerliga majoritet avlog åtskilliga av våra förslag så sent som under år 1981. Med hänsyn härtill upprepar vi dem inte nu. Men det innebär självfallet inte att vi ändrat uppfattning i sakfrågan. Vi vidhåller våra förslag och avser att återkomma till dem i annat sammanhang.

Efter det att riksdagen avslagit våra förslag har regeringen i vissa fall genomfört eller aviserat åtgärder i enlighet med förslagen. Så sker även i den nu framlagda budgetpropositionen. Vi har självfallet ingen erinran häremot. Tvärtom välkomnar vi regeringens i viss mån ändrade attityd i dessa frågor. Men det behövs åtgärder härutöver. I det följande lämnas en rad förslag till sådana ytterligare åtgärder för att effektivisera kampen mot skatteflykt och ekonomisk brottslighet.

1. Samordning av insatserna mot den ekonomiska brottsligheten m. m.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen en omorganisation av brottsförebyggande rådet (BRÅ). Bl. a. föreslås att den särskilda styrgruppen för lagstiftning om den ekonomiska brottsligheten avskaffas. I stället föreslås insatserna samordnas av en för ändamålet särskilt bildad samrådsgrupp inom kanslihuset.

Vi kan under en förutsättning godta den föreslagna omorganisationen av BRÅ och bildandet av samrådsgruppen. Förutsättningen är att det samtidigt inrättas ett fristående organ, en kommission mot skatteflykt och ekonomisk brottslighet, med uppgift att fortlöpande bevaka den skatteplanering och ekonomisk brottslighet som kontinuerligt pågår och utvecklas i samhället.

Kommissionen bör ha en parlamentarisk sammansatt styrelse och dessutom bestå av högt kvalificerade jurister och ekonomer. Kommissionen bör sammanställa erfarenheter från skattekontrollen och kontrollen av den ekonomiska brottsligheten ute på fältet och i mån av behov även studera förhållandena i andra länder. På så sätt byggs successivt upp en erfarenhetsbank inom kommissionen i fråga om skatteflykt och ekonomisk brottslighet. Resultatet av detta arbete bör fortlöpande redovisas till regeringen. Kommissionen bör även lägga fram förslag till konkreta åtgärder på grundval av erfarenheterna av dess arbete. Ambitionen för kommitténs arbete bör vara att man hela tiden skall ligga i takt med och helst steget före den skatteplanering och ekonomiska brottslighet som ständigt utvecklas i samhället.

Verksamheten bör tills vidare bedrivas försöksvis. Vi föreslår att 1 milj. kr. anvisas för detta ändamål för budgetåret 1982/83.

2. Resurser för utredning av ekonomisk brottslighet

Polisens utredningar av ekonomisk brottslighet sker i stor utsträckning inom de för ändamålet särskilt organiserade rotlarna, de s.k. EKO-rotlarna. Sådana finns förutom i storstäderna också i ett antal större polisdistrikt i landsorten. Belastningen på dessa enheter är genomgående mycket hög.

I budgetpropositionen föreslås att fyra nya EKO-rotlar inrättas och att dessa – genom omfördelning från främst ordningssidan – tillförs sammanlagt 16 tjänster.

Vi har ingen erinran mot detta förslag. Men härutöver bör enligt vår mening de redan befintliga EKO-rotlarna tillföras ytterligare personal för att arbetssituationen där skall kunna bemästras och nuvarande balanser arbetas av. Vi föreslår ett personaltillskott om sammanlagt 25 tjänster. I likhet med regeringens förslag bör förstärkningen ske genom omfördelning av polisens resurser. Det bör ankomma på regeringen att i samråd med rikspolisstyrelsen avgöra fördelningen av den nu föreslagna förstärkningen mellan olika polisdistrikt.

Den ökade satsningen inom polisen på utredning av ekonomiska brott har inneburit en ökad arbetsbörda även för åklagarväsendet. Resurserna inom detta område har inte byggts ut i samma utsträckning som inom polisen. Åklagarväsendet har därför på sina håll uppenbara problem att stämma och föra talan i mål om ekonomisk brottslighet i samma takt som nya mål kommer in från polisen. Högarna av mål växer med den risk för åtalspreskription som det innebär.

Enligt vår mening bör även åklagarväsendets resurser för utredning av ekonomisk brottslighet förstärkas. Vi föreslår att tio nya tjänster för detta ändamål. Kostnaden härför kan beräknas till 2 milj. kr.

3. Skärpning av skatteflyktsklausulen

Den form av skatteundandragande som brukar kallas skatteflykt kännetecknas av att de skattskyldiga använder sig av civilrättsligt giltiga avtal för att uppnå skatteförmåner som strider mot lagstiftningens anda och mening. Dessa förfaranden, till skillnad från skentransaktioner, har skattedomstolarna i allmänhet inte ansett sig kunna underkänna utan uttryckligt stöd i lag. Under den socialdemokratiska regeringens tid täpptes skatteflyktsmöjligheterna successivt till genom punktlagstiftning. Denna lagstiftnings teknik har emellertid sin begränsning. Man kan t.ex. inte förutse och reglera alla situationer som kan uppkomma. Vidare kan speciallagstiftningen öppna nya möjligheter till kringgåenden. Mot denna bakgrund är det nödvändigt med en allmän skatteflyktsklausul.

Under år 1976 förbereddes i finansdepartementet en sådan lagstiftning på grundval av ett förslag som lämnats hösten innan (SOU 1975: 77 Allmän

skatteflyktsklausul). Valutgången 1976 innebar emellertid ett stopp för detta arbete.

Socialdemokraterna har i motioner under allmänna motionstiden 1977, 1979 och 1980 krävt att regeringen skulle lägga fram förslag till lag mot skatteflykt i huvudsak i enlighet med betänkandet Allmän skatteflyktsklausul.

Hösten 1980 föreslog regeringen och antog riksdagens borgerliga majoritet en lag mot skatteflykt. Denna har emellertid fått en alltför snäv avfattning och ett alltför exakt innehåll för att kunna uppfylla rimliga effektivitetskrav.

Socialdemokraterna i skatteutskottet reserverade sig också mot utformningen av klausulen. Man menade att samma kritik kunde riktas mot lagen mot skatteflykt som mot speciallagstiftningen mot skatteflykt. Ett förfarande skall nämligen enligt den nu genomförda lagstiftningen kunna underkännas endast under den uttryckliga förutsättningen att en skattebestämelse kringgås. Härutöver skall vissa snävt utformade rekvisit vara uppfyllda. Med en sådan lagstiftningsteknik, framhöll s-gruppen i utskottet, är risken uppenbarligen betydande för att även skatteflyktsklausulen – liksom speciallagstiftningen på området – kommer att kunna kringgås. I vart fall torde skattedomstolarnas möjligheter att med tillämpning av klausulen bekämpa skatteflykt bli mycket begränsade.

Socialdemokraterna föreslog att skatteflyktsklausulen skulle få en mer generell utformning. Från allmänpreventiv synpunkt ansågs en sådan utformning förenad med uppenbara fördelar, främst genom att den skulle ge skattedomstolarna större möjligheter att ingripa mot klara fall av kringgåenden utan att för den skull göra avkall på rättsäkerheten.

Lagen mot skatteflykt har nu varit i kraft i ett år och prövats ett antal gånger av riksskatteverket (RSV) i ärenden om förhandsbesked. Klausulen har hittills bara ansetts tillämplig i ett av de prövade ärendena. Av de övriga, där klausulen alltså inte ansetts tillämplig, gällde ett avdragsrätt för s.k. förskottsräntor, dvs. det förfarande som regeringen satte stopp för genom en skrivelse till riksdagen i november 1981.

Utgången i de prövade förhandsbeskeden bekräftar enligt vår mening den uppfattning socialdemokraterna i skatteutskottet redovisade i samband med riksdagsbehandlingen. Skatteflyktsklausulen har fått en alltför snäv utformning.

Mot den nu beskrivna bakgrunden yrkar vi att lagen mot skatteflykt, såvitt nu är i fråga, ändras i enlighet med den socialdemokratiska reservationen till skatteutskottets betänkande 1980/81: 8.

4. Skärpt offensiv arbetsgivarkontroll

Vi föreslog i en motion under allmänna motionstiden 1981 (mot. 1980/81: 1465) att de lokala skattemyndigheterna och länsstyrelsernas uppbörds-

enheter skulle tillföras ökade resurser för offensiv arbetsgivarkontroll. Totalt föreslogs en resursförstärkning med 10 milj. kr., fördelat med 7 milj. kr. till de lokala skattemyndigheterna och 3 milj. kr. till uppbördsenheterna.

Yrkandet avslogs av riksdagen.

I budgetpropositionen föreslås att uppbördsorganisationens resurser minskas med 10 milj. kr. för budgetåret 1982/83. Som skäl anges rationaliseringseffekten av den nya uppbördsorganisation som nyligen börjat tillämpas.

Vi har ingen erinran mot att denna rationaliseringseffekt förverkligas. Men enligt vår mening bör de sålunda frigjorda medlen användas inom uppbördsorganisationen. Härigenom skulle man kunna hejda den explosionsartade ökningen av restförda skatter och avgifter. År 1976 uppgick det restförda beloppet till drygt 2 miljarder kronor. I dag är motsvarande belopp drygt 8 miljarder kronor och fortsätter att öka dramatiskt. En mycket stor del av ökningen beror inte på egentliga betalningssvårigheter utan är en följd av planerad och systematisk skatte- och avgiftssvindel. Vi föreslår mot denna bakgrund att de 10 milj. kr. tas i anspråk enligt förslaget i motion 1980/81: 1465. Det bör ankomma på riksskatteverket att komma in med förslag till hur resurserna bör fördelas.

5. Förbättrad folkbokföring

Var och en skall enligt folkbokföringsförfordningen kyrkobokföras på den fastighet där han är bosatt. En person anses enligt huvudregeln bosatt på den fastighet där han regelmässigt vistas eller, när byte av bostad skett, kan antas komma att regelmässigt vistas under nattvilan eller motsvarande vila (dygnsvilan). Den som enligt denna regel kan anses bosatt på flera fastigheter skall anses bosatt på den fastighet där han med hänsyn till sin tjänst eller verksamhet och övriga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist.

Mantalsskrivning skall ske på den fastighet där en person rätteligen skall vara kyrkobokförd den 1 november året före inkomståret.

Mantalsskrivningen avgör — förenklat — om en person skall beskattas här i landet och i så fall i vilken församling och kommun. Kyrkobokföringen är således i hög grad en fråga om skattskrivning.

Kyrkobokföringen, som alltså ligger till grund för mantalsskrivningen, handhas av pastorsämbetena utom i Stockholm och Göteborg, där lokala skattemyndigheten i stället ombesörjer arbetet. Mantalsskrivningen sker hos lokal skattemyndighet.

1979 års folkbokföringskommitté har nyligen avlämnat ett betänkande. Detta behandlar uteslutande folkbokföringens framtida organisation. De materiella reglerna berörs över huvud taget inte.

Medvetet felaktig kyrkobokföring — och därmed även mantalsskrivning

— används allt oftare som ett medel att skattefuska. Det är framför allt två former av fusk som breder ut sig alltmer.

Det ena gäller utflyttning ur landet. En av två makar, oftast mannen, anmäler till pastor~~s~~ämbetet att han avser att stadigvarande bosätta sig utomlands. Han avregistreras då från kyrkobokföringen, blir inte heller mantalsskriven och försvinner sålunda ur myndigheternas register.

Ingenting hindrar emellertid i praktiken att han bor kvar hos familjen och påbörjar eller fortsätter grå eller svart näringsverksamhet. Eftersom han inte förekommer i skatterregistret har han inga problem med skattemyndigheterna. Han betalar alltså ingen skatt. Hustrun kan vidare bli berättigad till bostadsbidrag eller ett högre sådant bidrag och få lägre avgift för barnen i den kommunala barnomsorgen än innan mannen "flyttade utomlands".

Det andra typfallet brukar kallas skenskrivning. Detta kan illustreras med följande konstruerade men fullt realistiska exempel på 1981 års förhållanden i en större kommun i Västsverige.

Familjen består av man, hustru och två barn, 6 och 3 år gamla. Den ekonomiska situationen ser i utgångsläget ut så här.

	Inkomst	Avdrag	Taxering	Skatt	Bostads- bidrag	Daghems- avgift
Man	90 000	15 000	75 000 ¹	33 836	0	12 120
Hustru	48 000	2 000	46 000 ²	13 840	0	
Totalt				47 676	0	12 120

¹ Statlig taxerad inkomst. Kommunalt taxerad inkomst 90 000 kr.

² Inkl. B-inkomst av fritidsfastighet 3 000 kr.

Mannen skriver sig nu på fritidsfastigheten, som ligger i en annan kommun. Men han flyttar inte utan bor kvar hos familjen. Han yrkar avdrag för underhåll till ej hemmavarande barn och frivilligt periodiskt understöd till hustru samt för resor mellan fritidshuset och arbetsplatsen. Familjens ekonomiska situation blir nu en helt annan än tidigare.

	Inkomst	Avdrag	Taxering	Skatt	Bostads- bidrag	Daghems- avgift
Man	90 000	45 100	44 900	13 325	0	0
Hustru	53 000 ¹	2 000	51 000	13 554	7 920	7 560
Totalt				26 879	7 920	7 560

¹ 5 000 kr. i periodiskt understöd från mannen ingår.

Genom skenskrivningen har familjen erhållit skattelättnad, ökade bidrag samt sänkning av avgiften för barnomsorg enligt följande:

	Rätt kbf	Skenskrivning	Vinst
Skatter	47676	26 879	20 797
Bostadsbidrag	0	7920	7920
Daghemsavgift	12 120	7 560	4 560
		Total vinst	33 657

Myndigheterna har av olika skäl små möjligheter att uppdaga och åtgärda det nu beskrivna fusket. Den praxis som utvecklats på området är också otillfredsställande. För att förbättringar skall kunna åstadkommas fordras ändringar i folkbokföringsförordningens materiella regler. Dessa bör ta sikte på att mer precist ange när en person skall vara kyrkobokförd, mantalsskriven och därmed skattskyldig i Sverige. En möjlighet är att i anvisningar till förordningen lämna exempel på omständigheter som utgör presumtioner för att någon skall kyrkobokföras här i landet. Det kan gälla sådana förhållanden som att den som anmäler utflyttning har kvar familjen i Sverige men behåller uppdrag som styrelseordförande i ett antal företag.

När det gäller skenskrivningsfallen bör myndigheterna få möjligheter att från fastighetsägare inhämta uppgifter om vilka som bor i en fastighet. Enligt nuvarande regler får myndigheterna bara fråga om viss namngiven person bor i fastigheten. Även andra åtgärder bör vidtas för att skapa bättre möjligheter för myndigheterna att utöva en effektiv kontroll av att folkbokföringens regler efterlevs.

Med hänvisning till det anförda yrkar vi att folkbokföringsförordningen snarast blir föremål för en översyn med den angivna inriktningen.

6. Resurser för kontroll av utrikeshandeln

I brottsförebyggande rådets regi har nyligen genomförts en undersökning av formerna för och omfattningen av den ekonomiska brottsligheten vid import och export.

En rad olika fel upptäcktes vid de kontrollaktioner som företogs som ett led i undersökningen. Vid import av avgiftsbelagda varor uppgavs t. ex. för lågt värde, felaktigt ursprungsland, felaktiga statistiska nummer, felaktig kvantitet och felaktiga förutsättning för tullfrihet eller tullnedsättning och annan avgiftsfrihet. Även andra fel uppdagades.

Enbart värdefelet vid lastbilsimport till Sverige uppskattades enligt undersökningen till 1,7 miljarder kronor.

Det finns enligt undersökningen skäl att misstänka att det över huvud taget är vanligt med fel och att den ekonomiska brottsligheten – vid import i synnerhet men även vid export – kan vara mycket omfattande och avse flera miljarder kronor per år som undandras beskattning och avgiftsbeläggning.

Man kan självfallet inte dra några säkra eller långtgående slutsatser av den gjorda undersökningen. Därtill är urvalet alltför begränsat. Vidare har

inte visats att de uppdagade felen genomgående är ett uttryck för ekonomisk brottslighet. Det kan inte uteslutas att det i vissa fall kan finnas godtagbara förklaringar till t. ex. skillnaden mellan uppgivet och verkligt importvärde. Men resultatet av undersökningen antyder likväl att den ekonomiska brottsligheten i samband med import och export är betydande. Det finns därför anledning att permanent förstärka tullverkets resurser för stickprovsvisa kontroller.

Vi har under hand erfarit att generaltullstyrelsen avser att i framställning till regeringen föreslå att den rutinemässiga kontrollen inom tullverket skall ske med hjälp av ADB. Vi utgår från att regeringen snarast ställer erforderliga medel till förfogande för detta ändamål. Härigenom kan resurser frigöras för ökade kontrollaktioner i enlighet med vad vi förordat i det föregående.

Den angivna effekten av en övergång till ADB uppkommer endast delvis under budgetåret 1982/83. För detta budgetår bör tullverket därför tillföras särskilda resurser för de föreslagna stickprovskontrollerna. Vi föreslår att tullverket för ändamålet anvisas 2 milj. kr.

En betydande del av den ekonomiska brottslighet som förekommer i samband med utrikeshandeln, och då främst vid export, avser fusk med mervärdesskatt. Det är framför allt avdragsrätten för fiktiv mervärdesskatt som missbrukas. Mervärdesskatteutredningen har efter initiativ av skatteutskottet våren 1981 fått i uppdrag att med förtur pröva denna avdragsrätt.

Socialdemokraterna i skatteutskottet förutsatte i en motion hösten 1981, med anledning av regeringens proposition (1981/82: 59) om ändring i mervärdesskattelagen, att regeringen skulle bereda det enligt uppgift då nära förestående förslaget från mervärdesskatteutredningen på ett sådant sätt att det kunde bli föremål för riksdagens prövning senast under våren 1982. Enligt vad utskottet hade inhämtat avsåg regeringen att framlägga en proposition våren 1982, varför motionen i denna del ansågs besvarad.

Mervärdesskatteutredningen har ännu inte avlämnat något förslag om ändrad avdragsrätt för fiktiv mervärdesskatt. I budgetpropositionen aviseras inte heller någon proposition i frågan. Vi framställer inte nu något yrkande på denna punkt men vill med eftertryck betona det angelägna i att regeringens förslag verkligen läggs under våren 1982, trots att utredningens förslag är försenat. Det kan då finnas anledning för oss att återkomma i ämnet.

7. Serveringstillstånd för restauranger

Regler för serveringstillstånd för restauranger finns i lagen (1977: 293) om handel med drycker (LHD).

Prövningen av restaurangbehovet skall enligt LHD framför allt ske genom kommunens försorg. Kommunen har rätt att hos länsstyrelsen

begära återkallande av tillsvidarestillstånd på grund av missförhållanden eller på grund av att verksamhetens inriktning har ändrats så att tillstånd ej skulle ges vid en nyprövning. Vetorätten omfattar enligt lagen *dels* beslut om tillstånd skall ges eller ej, *dels* beslut om olika slags drycker.

Frågan om personlig lämplighet hos den som söker serveringstillstånd behandlas i 40 § LHD. Där anges: "Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet och serveringsställets tjänlighet för ändamålet."

I socialstyrelsens anvisningar till LHD (SOS FS (S) 1979: 71) anges bland annat följande.

Lämplighetskravet får allmänt sett anses innebära att sökanden skall vara lämplig för den socialt ansvarsfulla uppgiften att driva servering med alkoholdrycker.

Vidare framhålls att lämplighetskravet givetvis måste omfatta ett ansenligt krav på sökandens sociala anpassning. Om sökanden är känd för tidigare misskötsamhet i ekonomiska frågor, bör detta beaktas vid lämplighetsprövningen.

Kraven gäller såväl enskild person som juridisk person, styrelseledamöter och annan person i ledande ställning inom företaget såsom verkställande direktör, bolagsdelägare och aktieägare med mera betydande aktieinnehav. Prövningen bör gälla den som har det verkliga inflytandet i rörelsen.

Förhållandena inom restaurangbranschen i framför allt storstäderna har under de senaste åren ändrats i flera avseenden och utvecklingen har gett anledning till oro. Man kan *dels* peka på uppgången i antalet ansökningar om nya och utökade serveringstillstånd, *dels* på den märkbart hårdnande konkurrensen, vilket kan medföra åsidosättande av gällande förordningar och bestämmelser.

De seriöst drivna restaurangerna, som utgör det stora flertalet, kommer i framtiden att få allt svårare att klara sig i konkurrensen med mindre nogräknade företag.

I åtskilliga fall har konstaterats brister i fråga om inbetalning av källskattemedel, moms, arbetsgivaravgifter etc.

I vissa fall förekommer också mycket oklara ägarförhållanden. I syfte att kringgå bestämmelserna om personlig lämplighet att driva restaurangrörelse etableras bulvanförhållanden av olika slag. Anknytning till ekonomisk brottslighet är inte ovanlig.

Tendenser i nu nämnda riktningar måste enligt vår mening bemötas med skärpt kontroll och resoluta ingripanden från samhällets sida. En sanering av restaurangbranschen är angelägen.

Att erhålla tillstånd för servering av alkoholdrycker kan inte betraktas som en medborgerlig rättighet, som kan tillkomma envar som uppfyller

vissa formella krav. Att vara innehavare av serveringstillstånd är i hög grad en fråga om förtroende från samhällets sida. Trots det har i några uppmärksammade fall länsstyrelsen i Stockholms län inte velat gå med på kommunens begäran att återkalla serveringstillstånd för restaurangägare som enligt kommunen inte uppfyller kraven på ekonomisk skötsamhet. Det bör därför enligt vår mening göras helt klart att den som systematiskt missköter sina ekonomiska åligganden inte kan anses vara lämplig att inneha serveringstillstånd.

Vi vill vidare peka på en annan brist i den gällande lagstiftningen. Enligt bestämmelserna i LHD har kommunen vetorätt när det gäller ansökningar om nya serveringstillstånd. Sådana ansökningar prövas därför mycket utförligt. Däremot finns ingen vetorätt när det gäller ägarskiften. Det innebär att överföring av serveringstillstånd kan beviljas av länsstyrelsen efter en många gånger mindre omfattande utredning.

Inom kommunerna sker omfattande utredningar när det gäller ansökningar om nya tillstånd. Ärendena underremitteras till resp. socialdistrikt, till miljö- och hälsovårdsförvaltningen, till branschorganisationer och fackliga organisationer. Samråd sker med den lokala skattemyndigheten, med riksförsäkringsverket etc. Därtill yttrar sig polismyndigheten direkt till länsstyrelsen. Ärendena behandlas av förtroendevalda organ i flera led. Efter behandling i sociala centralnämnden tar kommunfullmäktige slutlig ställning till frågan, om kommunen skall godkänna ansökan eller utnyttja den kommunala vetorätten.

När det gäller ägarskiften förutsätter LHD att ärendena skall avgöras direkt hos länsstyrelsen. Det innebär att kommunens kontrollmöjligheter inte kan användas på samma sätt som när det gäller nya tillstånd.

Det är givetvis angeläget att samhället inte avhänder sig möjligheten att ingripa mot uppenbart misskötsamma och olämpliga företagare. Samhällets möjligheter att komma till rätta med olägenheterna inom restaurangbranschen skulle öka avsevärt om remissförfarandet till kommunerna byggdes ut till att även omfatta ägarskiften på samma sätt som det nu gäller för nyetableringar.

Mot en sådan utvidgning kan anföras att den skulle medföra ökad byråkrati och förlängda handläggningstider till nackdel för den stora mängden skötsamma företagare. Sådana farhågor bör emellertid lätt kunna elimineras om länsstyrelserna medges rätt att lämna tillfälliga tillstånd i avvaktan på ett slutligt ställningstagande från kommunens sida.

Sammanfattningsvis vill vi föreslå att riksdagen hos regeringen begär förslag i syfte att förbättra kommunernas möjligheter att på ett bättre sätt kunna fullfölja sitt arbete avseende handläggning av serveringsärenden i kampen mot den ekonomiska brottsligheten inom restaurangbranschen.

Förslagen bör innebära att kommunen hos länsstyrelsen äger rätt att begära återkallande av serveringstillstånd p.g.a. ekonomiska oegentligheter som t.ex. oredovisade skatter och avgifter. Det kommunala vetot

bör utvidgas till att gälla även i dessa fall. Vidare bör kommunen vara remissinstans vid ägarskiften.

8. Ändring av aktiebolagslagens likvidationsregler

Manipulationer med aktiebolag används inte sällan som ett led i ekonomisk brottslighet. Ibland sker transaktioner i flera led mellan olika bolag. Dessa drivs i konkurs allt efter som de fyllt sin funktion i brottskedjan. Reglerna i aktiebolagslagen bör mot denna bakgrund i största möjliga utsträckning utformas så att de förhindrar eller försvårar ekonomisk brottslighet.

Enligt 1910 års aktiebolagslag var skyldigheten för ett aktiebolag att träda i likvidation ovillkorlig när aktiekapitalet gått förlorat till två tredjedelar och bristen inte blivit helt fylld inom tre månader efter det bolagsstämman erhållit meddelande om förlusten.

I 1944 års aktiebolagslag utsträcktes fristen för att helt fylla bristen till fyra månader från bolagsstämman.

Nu gällande aktiebolagslag innebär en försvagning av borgenärsskyddet. Styrelsens plikt att agera vid befarad kapitalförlust har inte samma kategoriska avfattning som tidigare. Fristen för bolagsstämman att besluta om likvidation har utsträckts ytterligare, från fyra månader till "ordinarie bolagsstämma under nästföljande räkenskapsår", vilket kan innebära mer än ett år. Dessutom behöver inte hela bristen fyllas. Det räcker att halva aktiekapitalet är täckt vid sistnämnda bolagsstämma för att likvidationsplikten skall undgås.

Att likvidationsplikt inträder först när två tredjedelar av aktiekapitalet gått förlorat innebär att regeln om 50 000-kronorsbolag är allvarligt urholkad. Denna regel innebär ju att ett 50 000-kronorsbolag kan drivas med ca 17 000 kr. i aktiekapital. Detta är inte en tillfredsställande ordning. Enligt vår mening bör man höja kvotdelen till hälften av aktiekapitalet.

En sådan ändring minskar risken att bolag kommer i situationer där bristen i aktiekapitalet blivit så stor att bolagen inte inom föreskriven tid förmår fylla den.

Vi menar vidare att om man i lagen lagt fast uppfattningen att 50 000 kr. är ett minimum som ersättning för aktieägarnas personliga betalningsansvar bör det inte vara tillåtet att varaktigt driva aktiebolag med lägre aktiekapital. Hela bristen i aktiekapitalet bör därför täckas. För att undvika likvidationsskyldighet bör denna åtgärd, i enlighet med vad som gällde enligt 1910 års aktiebolagslag, vidtas inom tre månader efter det bolagsstämman erhållit meddelande om bristen.

De aktiebolag som används i den ekonomiska brottsligheten drivs ofta med ett behållet aktiekapital i närheten av den gräns då likvidationsskyldighet inträder. Bolagen fyller sällan på aktiekapitalet mer än nödvändigt, dvs. upp till hälften av det formellt föreskrivna beloppet 50 000 kr. De

föreslagna ändringarna kan därför utgöra ett verksamt bidrag i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Vi föreslår att likvidationsreglerna i aktiebolagslagen ändras i enlighet med vad vi nu anfört. Det bör ankomma på regeringen att närmare utforma de föreslagna lagändringarna.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer vi*

1. att riksdagen beslutar att till *Kommissionen mot skatteflykt och ekonomisk brottslighet* för budgetåret 1982/83 under andra huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 1 000 000 kr.,
2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts i motionen om förstärkning av polisens resurser för utredning av ekonomisk brottslighet,
3. att riksdagen beslutar att till *Läns- och distriktssåklagarmyndigheterna* för budgetåret 1982/83 under andra huvudtiteln utöver i proposition 1981/82: 100 bil. 5 föreslaget förslagsanslag anvisa ytterligare 2 000 000 kr.

Stockholm den 26 januari 1982

OLOF PALME (s)

CURT BOSTRÖM (s)

INGVAR CARLSSON (s)

HANS GUSTAFSSON (s)

LILLY HANSSON (s)

LENA HJELM-WALLÉN (s)

PAUL JANSSON (s)

GÖRAN KARLSSON (s)

OLLE WESTBERG (s)

i Hofors

MAJ-LIS LANDBERG (s)

ESSEN LINDAHL (s)

LISA MATTSON (s)

THAGE PETERSON (s)

ANNA-GRETA SKANTZ (s)

INGVAR SVANBERG (s)

LARS ULANDER (s)

VALTER KRISTENSON (s)

* Se även motionerna 1981/82: 2013

