

Justitieutskottets betänkande

1982/83:22

om preskription av skattebrott

Motion

I motion 1981/82:511 av Hans Pettersson i Helsingborg m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagändring i vad gäller preskriptionstiden för skattebrott enligt de riktlinjer som anförs i motionen.

Motionärerna för fram tanken på en sådan lagändring att preskriptionstiden för skattebrott upphör att löpa när det konstaterats att den misstänkte har lämnat landet. En lagändring av detta slag skulle enligt motionärerna vara ett sätt att minska benägenheten till den form av skattebedrägeri där den skyldige efter begånget brott lämnar landet för att utomlands avbida utgången av preskriptionstiden för brottet.

Gällande rätt

Motionen berör reglerna om åtalpreskription. Dessa innebär bl. a. att en domstol inte får döma till påföljd för ett brott om den misstänkte inte har häktats eller fått del av åtal inom viss tid från brottet. De allmänna bestämmelserna om åtalpreskription finns i 35 kap. brottsbalken (BrB). Dessa är tillämpliga även på brott mot skatte- och avgiftsförfattningarna i den mån avvikande regler inte har meddelats. Sådan särreglering i fråga om preskriptionstid finns i skattebrottslagen (1971:69). Den innebär att preskriptionstiden för alla brott enligt skattebrottslagen är minst fem år.

Vissa brott mot skatte- och avgiftsförfattningarna faller emellertid utanför skattebrottslagens tillämpningsområde. Sådana brott preskriberas efter de allmänna bestämmelserna i 35 kap. BrB, vilket innebär bl. a. att en tvåårig preskriptionstid gäller i fråga om brott som inte kan medföra svårare straff än fängelse i ett år (jfr 35 kap. 1 § 1 BrB).

Som framgår av det föregående kan enligt de allmänna bestämmelserna om åtalpreskription avbrott i preskriptionstiden ske genom att den misstänkte häktas eller får del av åtal för brottet. Samma åtgärder krävs för preskriptionsavbrott vid brott enligt skatte- och avgiftsförfattningar.

I 35 kap. 6 § BrB finns också bestämmelser om absoluta preskriptionstider, dvs. tider som gäller oberoende av om preskriptionshindrande åtgärd kommit till stånd. För t. ex. brott varpå inte kan följa svårare straff än böter får sålunda påföljd inte i något fall ådömas sedan fem år har förflutit från det att brottet begicks.

Förarbeten angående de allmänna reglerna om åtalspreskription

Institutet åtalspreskription brukar rättspolitiskt motiveras bl. a. med att statens straffanspråk inte bör upprätthållas under obegränsad tid; straffbehovet försvagas allteftersom tiden löper, och från allmänpreventiv synpunkt är det därför inte lika nödvändigt att för lång tid sedan begångna brott blir beivrade som att så sker med brott som ännu är aktuella i det allmänna medvetandet. Ett annat skäl som brukar tillmätas betydelse är att det skulle drabba den misstänkte onödigt hårt att behöva riskera att lång tid efter brottet ådömas straff, som kanske äventyrar den tillvaro han byggt upp för sig (jfr SOU 1923:9 och SOU 1925:28).

Nuvarande bestämmelser i BrB om vilka åtgärder som föranleder att preskriptionstiden för ett brott avbryts har sitt ursprung i strafflagens regler på området. Reglerna där gick tillbaka på lagstiftning från år 1926 och hade den innebörden att preskriptionstiden för ett brott upphörde att löpa när brottet blivit åtalat och alltså ett rättsligt förfarande för brottets beivrande inletts. Åtal ansågs ha skett när detta hade delgetts den misstänkte. Häktning var liktydigt med anställande av åtal.

Frågan om att ändra strafflagens preskriptionsregler aktualiserades i samband med nya rättegångsbalkens tillkomst.

Saken behandlades i betänkanden av processlagberedningen (SOU 1944:9 och 10). Beredningen föreslog att preskription skulle avbrytas när åtgärd vidtogs för brottets beivrande. Sådan åtgärd skulle anses vidtagen då den misstänkte erhållit del av åtal eller när han vid förundersökning som lett till åtal underrättats om den mot honom riktade misstanken. Bakgrunden till beredningens förslag var att den nya rättegångsbalken föreskrev att åtal i regel skulle föregås av en förundersökning som var så fullständig att målet kunde avgöras vid en huvudförhandling. Allmänt åtal skulle till följd härav komma att anställas på ett senare stadium av brottsutredningen än enligt den äldre rättegångsordningen. Beredningen anförde i sammanhanget bl. a. att förundersökningen var att betrakta som en del av rättegången i vidsträckt mening och att brottmålsförfarandet anses inlett redan genom förundersökningen. Med hänsyn härtill var det enligt beredningen inte följdriktigt att låta preskriptionen avbrytas först genom åtalet. Vad beredningen hade föreslagit i saken förelades riksdagen genom proposition 1946:329.

Ärendet behandlades av första lagutskottet (1LU 1946:59). Utskottet förordade i sitt utlåtande att de dittillsvarande principerna för preskriptionsavbrytande – häktning eller delgivning av åtal – skulle bibehållas. Utskottet underströk härvidlag betydelsen av att reglerna om åtalspreskription var klara och enkla i tillämpningen och att i detta avseende företrädare otvivelaktigt måste ges åt ett system där preskription avbryts genom åtal framför ett där den avgörande tidpunkten var när den misstänkte underrättats om misstanken för ett brott. Vidare måste enligt utskottet beaktas att det i propositionen föreslagna systemet skulle komma att medföra en förlängning av preskriptionstiderna och att anledning saknades till en sådan förlängning.

Av betydelse var också uppfattningen att en preskriptionshindrande åtgärd inte borde få företas på svagare grunder än som gällde för åtals väckande. Riksdagen följde utskottet.

Under förarbetena till BrB övervägdes på nytt frågan om preskriptionshindrande åtgärder. Strafflagberedningen anförde i sitt slutbetänkande (SOU 1956:55 s. 367 ff) att preskriptionstiden borde avbrytas på ett tidigare stadium än delgivningen av åtal. Beredningen föreslog att reglerna skulle utformas enligt den ordning som ursprungligen föreslagits av processlagberedningen men som avvisats av riksdagen år 1946.

I propositionen med förslag till brottsbalk (prop. 1962:10 s. C 408 ff) anförde departementschefen emellertid att det inte förelåg tillräcklig anledning att bryta med det system som riksdagen antog år 1946. En övergång till den ordning som strafflagberedningen förordnat – nämligen att delgivning av misstanke under förundersökningen skulle utgöra preskriptionshinder – skulle enligt departementschefen i många fall komma att innebära en betydande förlängning av preskriptionstiderna. Härtill kom, fortsatte departementschefen, att den nämnda ordningen skulle medföra risk för vissa komplikationer; bl. a. torde oklarhet lätt kunna uppkomma huruvida delgiven misstanke avsett den gärning för vilken åtal väcks. Första lagutskottet (11.U 1962:42 s. 87) anslöt sig till departementschefens synpunkter. Riksdagen följde utskottet.

Förarbeten angående reglerna om åtalspreskription enligt skattebrottslagen

I förarbetena till skattebrottslagen (prop. 1971:10 s. 239) uttalade departementschefen som motiv till den då införda ordningen bl. a. att skattebrotten generellt sett – även om svårhetsgraden skiftade väsentligt – krävde längre utredningstider än vad som i regel gällde för motsvarande brott inom andra områden. Enligt departementschefen berodde detta i första hand på åtalsmaterialets stora omfattning och heterogena karaktär. I skattebrottslagen togs in en särbestämmelse om en preskriptionstid av fem år för de brott i lagen som annars skulle få en tvåårig preskriptionstid enligt reglerna i BrB.

Tidigare riksdagsbehandling av reglerna om åtalspreskription

Justitieutskottet behandlade år 1976 en motion om att förkorta de absoluta preskriptionstiderna för olika brott. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1976/77:3) förklarade sig utskottet inte vara berett att då tillstyrka en lagändring enligt de riktlinjer som föreslagits i motionen. Utskottet fann emellertid att starka skäl av såväl kriminalpolitisk som processekonomisk natur syntes tala för att de absoluta preskriptionstiderna förkortades, och utskottet förutsatte att frågan därom skulle tas upp till prövning i lämpligt

sammanhang.

År 1981 behandlade utskottet två motioner om åtalspreskription och dess motsvarighet i ärende om disciplinansvar. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1981/82:4) slog utskottet fast att reglerna om åtalspreskription måste vara klara och enkla så att de inte vållade tillämpningssvårigheter. Det sagda gällde enligt utskottet inte minst beträffande reglerna om hur preskriptionstiden avbryts. Härvidlag syftade utskottet på att häktning och delgivning av åtal enligt 35 kap. 1 § BrB utgör preskriptionshinder.

Utskottet anförde vidare bl. a. följande:

Ledande för lagstiftarens ställningstagande har varit bl. a. intresset av att reglerna om åtalspreskription var klara och enkla i tillämpningen. I detta avseende har ansetts att företräde otvivelaktigt måste ges åt ett system där preskription avbryts genom åtal framför ett där den avgörande tidpunkten var när den misstänkte underrättas om misstanken för ett brott. Vidare har uttalats att en övergång till en ordning där preskriptionstiden avbryts genom någon åtgärd under förundersökningen otvivelaktigt skulle medföra risk för vissa komplikationer, t. ex. så kan oklarhet lätt uppkomma huruvida delgiven misstanke avsett den gärning för vilken åtal väckts. Det har också ansetts att en sådan ordning i många fall skulle komma att innebära en betydande faktisk förlängning av preskriptionstiderna, något som det inte funnits anledning till. Av betydelse har också varit bl. a. tanken att en preskriptionshindrande åtgärd inte borde få företas på svagare grunder än som gällde för åtals väckande. Samtidigt var lagstiftaren medveten om att den misstänktes möjligheter att genom eget handlande förhindra preskriptionsavbrott kan leda till föga tillfredsställande resultat. Häremot genmälades emellertid att varje gränsdragning, hur den än sker, i enskilda fall kan medföra mindre gynnsamma konsekvenser.

Vid ställningstagande till det då aktuella motionsyrkandet fann utskottet att de bedömningar som legat bakom statsmakernas tidigare beslut om vilka åtgärder som skulle utgöra preskriptionshinder alltså ägde giltighet. Utskottet uttalade att det inte förelåg några skäl att förespråka en ändring av de berörda allmänna preskriptionsbestämmelserna i BrB. En annan sak är – tillade utskottet – att särlösningar stundom kan påkallas för särskilda typer av brott. Som exempel på sådana lösningar pekade utskottet på att det för vissa skattebrott och brott mot valutalagen (1939:350) införts speciella, längre preskriptionstider än enligt de allmänna bestämmelserna i BrB.

Pågående reformarbete m. m.

Utredningen (Fi 1973:01) om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen (USS) har i delbetänkandet (SOU 1980:4) Preskriptionshinder vid skattebrott lagt fram förslag till ändrade bestämmelser om åtalspreskription vid brott mot skatte- och avgiftsförfattningar. Bakgrunden till förslagen utgör enligt utredningen svårigheterna att inom gällande processordning beivra skattebrotten på ett från det allmännas synpunkt godtagbart sätt.

I fråga om beivrandet av dessa brott pekar utredningen på olika

omständigheter som medför att åklagaren i många fall först i slutskedet av preskriptionstiden får sådant underlag för den fortsatta processen att han kan väcka åtal. I dessa fall kan den misstänkte genom att hålla sig undan en kortare tid undgå straff. Utredningen har också funnit att det inte är ovanligt att den som misstänks för skattebrott utnyttjar svagheter i det processuella systemet. För att komma till rätta med problemen föreslår utredningen att redan delgivning av underrättelse om brottsmisstanke med den misstänkte skall avbryta preskriptionstiden vid skattebrott och vissa brott mot avgiftsförfattningar. Utredningen föreslår också, bl. a. just mot bakgrund av de s. k. utlandsfallen, att domstolen i brottmålet skall få besluta om förlängning av preskriptionstiden, om underrättelse om brottsmisstanke inte kunnat delges på grund av att den misstänkte hållit sig undan.

Utredningen tar även upp frågan om en allmän förlängning av preskriptionstiderna beträffande de aktuella brotten. Enligt utredningens mening är de gällande preskriptionstiderna i allmänhet väl avvägda. Utredningen konstaterar emellertid att det i fråga om vissa brott på skatte- och avgiftsområdet förekommer preskriptionstider som avviker från den minimitid om fem år som råder för skattebrotten i allmänhet. Enligt utredningens mening är det angeläget att preskriptionstiderna görs enhetliga för alla brott mot skatte- och avgiftsförfattningarna utom för dem som tillhör kategorin ordningsföreseelser. Preskriptionstiden för bl. a. betalningsbrott enligt uppbördslagen (1953:272) bör enligt utredningen därför utsträckas från nuvarande två till fem år.

Betänkandet har remissbehandlats.

I proposition 1982/83:84 med förslag till lag om ändring i lagen (1980:865) mot skatteflykt m. m. togs frågan om förlängning av preskriptionstiden vid betalningsbrott enligt uppbördslagen upp. Departementschefen uttalade (s. 32) att han delar utredningens uppfattning att de allmänna reglerna om preskriptionshinder på grund av skattebrottens specifika karaktär passar mindre väl vid sådana brott. Starka skäl talar enligt departementschefen för att man inför en särreglering för skattebrotten för att hindra att preskription inträder i nuvarande utsträckning. Departementschefen angav att dessa frågor övervägs inom finansdepartementet, och att han räknar med att förslag på grundval av betänkandet skall kunna föreläggas riksdagen under år 1983.

Departementschefen uttalade vidare att de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att beivra vissa brott, bl. a. de uppbördsbrott som gäller arbetsgivares underlåtenhet att betala in skatt som har innehållits genom skatteavdrag, emellertid bör kunna förbättras avsevärt redan genom en förlängning av preskriptionstiderna. Eftersom behovet av åtgärder är stort beträffande de nämnda uppbördsbrotten bör därför enligt departementschefen preskriptionstiden vid dessa brott redan nu kunna förlängas. I propositionen föreslogs sålunda att preskriptionstiden för sådana brott (81 § uppbördslagen) utsträcks till fem år. Bestämmelsen föreslogs träda i kraft

den 1 april 1983.

Riksdagen har nyligen antagit den föreslagna bestämmelsen (SkU 1982/83:20, rskr 139, SFS 1983:77).

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet en motion om preskriptionstiden för skattebrott.

Motionen berör reglerna om åtalspreskription, som innebär att en domstol inte får döma till påföljd för ett brott om den misstänkte inte har häktats eller fått del av åtal inom viss tid från brottet. De allmänna bestämmelserna om åtalspreskription finns i brottsbalken. Dessa är tillämpliga även på brott mot skatte- och avgiftsförfattningar i den mån avvikande regler inte har meddelats. Sådan särreglering i fråga om preskriptionstid finns i skattebrottslagen (1971:69). Den innebär att preskriptionstiden för alla brott enligt skattebrottslagen är minst fem år.

Vissa brott mot skatte- och avgiftsförfattningar faller emellertid utanför skattebrottslagens tillämpningsområde. Sådana brott preskriberas efter de allmänna bestämmelserna i brottsbalken.

Som framgår av det föregående kan avbrott i preskriptionstiden för ett brott ske genom att den misstänkte häktas eller får del av åtal för brottet. Frågan om vilka åtgärder som skall utgöra preskriptionshinder har tidigare diskuterats i bl. a. förarbetena till brottsbalken. För- och nackdelarna med att anknyta till andra åtgärder än de nu gällande, t. ex. att preskriptionstiden avbryts när den misstänkte delges brottsmisstanke, har därvid övervägts.

Med anledning av en motion behandlade utskottet under hösten 1981 reglerna om åtalspreskription (JuU 1981/82:4). Utskottet slog fast att dessa måste vara klara och enkla så att de inte vållar tillämpningssvårigheter. Det sagda gällde enligt utskottet inte minst beträffande reglerna om hur preskriptionstiden avbryts. Vid ställningstagande till det då aktuella motionsyrkandet fann utskottet att de bedömningar som legat bakom statsmakternas tidigare beslut om vilka åtgärder som skulle utgöra preskriptionshinder alltför jämt ägde giltighet. Utskottet uttalade att det inte förelåg några skäl att förespråka en ändring av de berörda allmänna preskriptionsbestämmelserna i brottsbalken. Utskottet tillade emellertid att det var en annan sak att särlösningar stundom kunde påkallas för särskilda typer av brott; som exempel pekade utskottet på att det för bl. a. vissa skattebrott införts speciella, längre preskriptionstider än enligt de allmänna bestämmelserna.

Motionärerna tar upp en fråga om preskription av skattebrott. De riktar intresset på situationer där den misstänkte efter brottet lämnar landet för att utomlands avbida utgången av preskriptionstiden. Motionärerna för fram tanken på en sådan lagändring att preskriptionstiden för skattebrott avbryts när det konstaterats att den misstänkte har lämnat landet.

Som har framgått av redogörelsen i det föregående pågår reformarbete när det gäller reglerna om åtalspreskription vid brott mot skatte- och avgiftsförfattningar grundat på förslag av utredningen om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen. Förslaget innebär bl. a. att redan delgivning av underrättelse om brottsmisstanke mot den misstänkte skall avbryta preskriptionstiden vid skattebrott och vissa brott mot avgiftsförfattningar. Utredningen har vidare, bl. a. just mot bakgrund av sådana fall som motionen tar sikte på, föreslagit att domstolen i brottmål skall få besluta om förlängning av preskriptionstiden, om underrättelse om brottsmisstanke inte kunnat delges på grund av att den misstänkte hållit sig undan. Efter remissbehandling bereds förslaget f. n. inom finansdepartementet, och det kan förväntas att riksdagen under år 1983 föreläggs ett förslag i ämnet.

Enligt utskottets mening är motionsförslaget, som ligger i linje med de förslag som f. n. övervägs i regeringskansliet, värt att pröva i det aktuella lagstiftningssammanhanget. Vad nu sagts bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av motion 1981/82:511 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört om preskriptionshindrande åtgärder vid skattebrott.

Stockholm den 8 mars 1983

På justitieutskottets vägnar
BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Karin Söder (c), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Helge Klöver (s), Arne Svensson (m), Gunilla André (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Ulla-Britt Åbark (s), Hans Petersson i Röstänga (fp), Lars-Erik Lövdén (s) och Inger Wickzén (m).

