

Motion till riksdagen

1987/88:Sk27

av Knut Wachtmeister m. fl. (m, fp)

med anledning av prop. 1987/88:65 om vissa
ändringar i reglerna om taxeringsrevision, m. m.

I propositionen föreslås dels vissa ändringar i taxeringslagens (1956:623) bestämmelser om taxeringsrevision, dels förslag om ändringar i bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen. Dessutom föreslås en helt ny reglering av skattemyndigheternas befogenheter att granska ADB-baserade räkenskaper.

Propositionens huvudförslag syftar till att genom en lagändring eliminera de hinder för generella skattekontroller som hittills funnits.

Motionen

Vi yrkar i denna motion avslag på propositionen. Enskilda kontroller utan angivande av namn och generella kontroller utan angivande av syfte gör det omöjligt för medborgarna att bedöma om myndigheterna håller sig inom lagstadgade gränser.

Vi yrkar vidare att regeringen skyndsamt tillsätter en utredning som penetrerar förutsättningar och metoder för revision av ADB-baserade räkenskaper. I arbetet skall hänsyn tas till krav på företagens insynsskydd och enskilda människors integritet, men också till taxeringsmyndigheternas kontrollbehov.

Vissa av de förslag till förändringar i taxeringslagen som propositionen innehåller innebär förbättringar i rättssäkerheten för den enskilde. Vi yrkar att regeringen skall återkomma till riksdagen med dessa förslag.

Slutligen upprepar vi det yrkande vi framfört tidigare i motion 1986/87:Sk726 om bevissäkringslagens avskaffande samt ändringar i taxeringslagen som bättre tillgodoser grundläggande rättssäkerhetskrav.

Rättssäkerhet och skattekontroll

En förutsättning för ett fungerande skattesystem är att det finns en tillfredsställande kontroll av skatteunderlaget. Det är i alla medborgares intresse att skattemyndigheterna har en hög ambition att motverka skattefusk och förutsättningar att kunna beivra sådant i de fall det förekommer. Mot denna strävan kan ibland komma att stå den enskildes intresse av integritet och rättssäkerhet.

Den enskilde har berättigade anspråk på en privat sfär. Medborgarna är också tillförsäkrade ett sådant skydd i grundlagen. Detta slås fast av 2 kap 6 § regeringsformen, ett stadgande som får betraktas som en av hörnstenarna i

vår rättssäkerhet. I rättssäkerhetshänseende är vidare kraven på förutsebarhet och legalitet inom skattekontrollen utomordentligt viktiga att bevaka. Vidare är likabehandlingsprincipen viktig, dvs. att alla som bor i Sverige behandlas lika vid skattekontrollen.

Om endast en allmän befogenhet ges till myndigheterna i vad gäller kontrollen av de skattskyldiga, blir dessa beroende av tjänstemännens personliga inställning, med risk för stora skillnader i behandling som följd. Det är därför nödvändigt att myndigheternas möjligheter att företa ingrepp mot enskilda och företag är ordentligt reglerade i lag. Vi anser att den nu presenterade propositionen innehåller förslag som inte uppfyller dessa grundläggande krav på rättssäkerhet.

Den tidigare behandlingen

De frågor som behandlas i propositionen har varit aktuella under en längre tid. Detta gäller bl. a. hur taxeringslagens 56–58 §§, vilka utformats med tanke på traditionellt bokförings- och handlingsmaterial, skall tillämpas vid datoriserad redovisning samt rätten att vid taxeringsrevision inhämta uppgifter om icke namngivna personer.

Till grund för propositionen ligger förslag från utredningen om säkerhetsåtgärder i skatteprocessen, den s. k. USS-kommittén. Vi har tidigare riktat kritik mot detta förslag, bl. a. i motion 1986/87:Sk726 punkt 3.3–3.4. I denna motion föreslogs bl. a. att befogenheterna vid taxeringsrevision begränsas till att omfatta den egna skattskyldigheten.

Moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet har tidigare i en gemensam motion också framfört krav på förbättringar i rättssäkerheten när det gäller lagen om betalningssäkring (se motion 1985/86:Sk718 och 1986/87:Sk 726). Vidare har vi framfört krav på bevissäkringslagens upphävande och på begränsning av skattemyndigheternas maktbefogenheter vid taxeringsrevision.

På några punkter innebär propositionen förbättrad rättssäkerhet vid tillämpningen av taxeringslagen, nämligen att taxeringsrevision endast skall förekomma hos redovisningsskyldiga och delägare i fåmansföretag samt att möjligheten att genomföra revision i rörelseidkarens hem begränsas. Eftersom vi i motionen yrkar att propositionen bör avslås, hemställer vi nedan att regeringen skall återkomma till riksdagen med dessa förslag.

Reglerna för när taxeringsrevision kan genomföras bör emellertid ändras så att taxeringsrevision endast får avse kontroll av att deklara- eller uppgiftsskyldig fullgjort sin skyldighet enligt taxeringslagen. Man skall i fortsättningen inte få använda institutet för att kontrollera andra än de granskade.

I USS togs som en första punkt upp problemet med ”okända skattskyldiga”. Enligt USS måste skattemyndigheterna för att kunna sköta sina åligganden ha befogenhet att genomföra den av regeringsrätten avvisade generella kontrollen. USS behandlade vidare relationerna mellan myndigheter och skattskyldiga samt skyddet för den personliga integriteten vid skatteutredningar. USS berörde också vilka nya problem av integritetskränkande natur som skulle kunna uppkomma vid revision av ADB-baserade

räkenskaper. Frågan låg emellertid delvis utanför utredningens arbetsområde, och man fann den så ny och komplicerad att man föreslog att taxeringsrevision av ADB-baserade system måste bli föremål för en särskild utredning.

USS byggde här på tankegångar som kommit fram i gemensamma skrivelser av den 12 mars och 25 juni 1985 från Sveriges Industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen till regeringen. I skrivelserna hänvisades bl. a. till att en viktig del av taxeringsrevisionen avsåg granskning av korrespondens och att medborgarna principiellt åtnjuter grundlagsskydd mot denna typ av intrång. Sveriges åtaganden enligt den europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna kräver vidare att beslut om taxeringsrevision kan överklagas.

Förutsättningarna för taxeringsrevision

Frågan om förutsättningarna att genomföra taxeringsrevisioner har behandlats under lång tid. En lagrådsremiss gällande vissa förtydliganden i taxeringslagen 1985 föranledde inte någon lagstiftning. Våren 1987 avstyrkte lagrådet ett remitterat lagförslag gällande taxeringsrevision, bl. a. med hänvisning till att det utvidgade tillämpningsområdet för taxeringsrevision inkräktar på det i 2 kap. 6 § i regeringsformen som stadgar skydd för varje medborgare mot husrannsakan och liknande intrång. Lagrådet framhöll vidare att det hade varit värdefullt om de föreslagna åtgärderna och behovet av dem belysts närmare.

I den nu föreliggande propositionen återkommer regeringen med i stora drag samma förslag, dock utbyggda med en särskild lag, vilken avser att genom datainspektionen skapa skydd för personregister som kan komma att beröras av taxeringsrevision. I samband med att lagrådet yttrade sig över detta senare lagförslag behandlades återigen frågan om skyddet för ömtåliga uppgifter. Lagrådet påpekade därvid att inte endast frågan om uppgifter om personliga förhållanden utan även uppgifter av känslig ekonomisk natur måste skyddas. Lagrådet föreslog därför att 2 § i förslag till lag om automatisk databehandling vid taxeringsrevision m. m. skulle få följande utformning:

"Granskning får inte leda till otillbörligt intrång i den granskades eller annans personliga eller *ekonomiska förhållanden*."

Vi finner det anmärkningsvärt att regeringen i propositionen inte har följt lagrådets krav.

Att ge myndigheterna rätt att samla in uppgifter på det generella sätt som föreslås i propositionen är mycket betänkligt från integritets- och rättssäkerhetssynpunkt. Det tangerar att ge skattemyndigheterna en allmän befogenhet att företa vad de önskar för att kunna kontrollera det de finner önskvärt.

Två begränsningar har hittills funnits i myndigheternas möjligheter att vidta kontrollåtgärder.

För det första måste myndigheten uppge namnet på den som blir föremål för kontroll. En revision för kontroll av annan har inte fått ske utan angivande av dennes namn.

För det andra har generella taxeringsrevisioner inte tillåtits. Som redogörs för i propositionen klargjorde en dom i regeringsrätten häromåret att

myndigheterna inte med nuvarande lagstiftning har rätt att kontrollera ett företags alla kunder genom en förberedande uppgiftsinsamling.

Båda dessa begränsningar föreslås nu bli avskaffade. När taxeringsrevision utförs åläggs inte längre skattemyndigheterna att uppge namnet på den man avser att kontrollera. Detta innebär att den som blir föremål för revision inte känner till vad granskningsmannen söker efter, inte vet om det granskningsmannen vill se är relevant för revisionen och därför inte heller kan bedöma hur vederbörande utnyttjar sina befogenheter.

Föredragande statsrådet hävdar att anledningen till att namnet inte skall lämnas ut är den sekretess som den skattskyldige åtnjuter hos skattemyndigheterna. Vi anser inte att motiveringen är relevant. Denna sekretess avser nämligen "enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden", dvs. inte hans identitet.

Regeringens förslag innebär att en taxeringsrevision i fortsättningen skall kunna göras i form av generella kontroller hos envar bokföringsskyldig. En konsekvens av förslaget kan bli att generella kontroller kan komma att beröra t.ex. patienter hos privatpraktiserande läkare, bankkunder och advokaters klienter.

Det är inte enbart tredje part som är bristfälligt skyddad i den nu föreslagna lagen. Även från den reviderades synpunkt är propositionens förslag alltför långtgående. Visserligen sägs att taxeringsrevision inte får företas mellan kl. 19.00 och kl. 8.00 om inte "särskilda skäl" föreligger och att det fordras "särskilda skäl" för att företa taxeringsrevision hos privatpersoner. Skyddet är emellertid otillräckligt. Av motiven följer bl. a. att t.ex. fåmansföretagare och deras familjer regelmässigt skall kunna utsättas för ett ingrepp i form av revision av den personliga ekonomin, vilket vanliga löntagare skall slippa. De nu nämnda reglerna ger således ett alltför svagt skydd åt den enskilde.

Ett minimikrav för att förbättra den enskildes skydd vore att det i lagtext specificeras vilka handlingar som utgör kontrollmaterial och som den enskilde därför är skyldig att tillställa skattemyndigheten. En sådan uppräknings förbättrar rättssäkerheten. Den enskilde vet då vad som krävs av honom, och skattemyndigheterna vet vad de har rätt att begära.

Revision av ADB-baserade räkenskaper

Regeringen föreslår i propositionen att skatterevisorerna skall få använda företagens ADB-terminaler för att granska företagens dataregister.

Förslaget tyder på likgiltighet och bristande kunskap inför företagens behov av skydd mot insyn och inför de svåra frågor om sårbarhet som uppkommer i samband med ADB.

Enligt förslaget till regeländringen i 56 § skall kontroll få ske av icke namngivna personer och skattemyndigheterna få full insyn i alla företagens handlingar med hjälp av företagets terminaler. Med begreppet handlingar avses i lagen framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlysnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Syftet med detta förslag synes vara att legalisera en utvidgad uppgiftsinsamling för kontroll av tredje man.

Att företagens ADB-register skall få användas för dylika skatterazzior är inte acceptabelt. Förslaget har inte beaktat att det måste anses utmanande att företagens verksamheter och affärsrelationer villkorslöst kan utnyttjas för fiskala ändamål. Affärshemligheter äventyras på många olika sätt genom förslaget. Det går t. ex. inte att bortse från att det sker ett utbyte av personal mellan skattemyndigheterna och näringslivet. Internationaliseringen inom det svenska näringslivet är långt gången. Att affärshemligheter via skatterevision i princip står öppna för utomstående riskerar därför att skada svenska företags affärsmässiga kontakter med utländska samarbetspartner.

I praktiken leder dessa problem till att många företag tvingas söka ändra och organisera om sin ADB-verksamhet så att vattentäta skott upprättas mellan företagets olika datortillämpningar och för att minska sårbarhetsriskerna. Riksskatteverket kommer med stor sannolikhet att bemöta en sådan utveckling med att återuppliva de nu avvisade kraven på ytterligare reglering av ADB-systemens utformning.

Naturligtvis måste taxeringsmyndigheterna ha möjlighet att revidera ADB-baserad redovisning, men en lagstiftning får inte forceras fram. Det är uppenbart att ytterligare utredning krävs för att klarlägga de problem som ADB-utvecklingen har skapat. Den av regeringen nu föreslagna lagstiftningen anser vi inte kan ligga till grund för att lösa denna angelägna utbyggnad av skattekontrollen.

I sina skrivelser till regeringen 1985 och senare har näringslivets organisationer gett uttryck för sin beredvillighet att i en statlig utredning samverka för att nå fram till goda avvägningar mellan statens, näringslivets och enskildas intressen i denna fråga. Vi beklagar att regeringen avvisat detta förslag som också USS ställde sig bakom.

Ytterligare utredning krävs, framför allt inom följande områden:

1. Datorerna skapar en helt ny omfattning av överskottsinformation än manuella system. Datorerna river den "manuella tröskel" som förr skyddade känslig information. De näst intill oändliga möjligheterna till nya sammanställningar som den reviderade i många fall aldrig upprättat eller ens tagit del av skapar betydande rättssäkerhetsproblem, detta eftersom begreppet "handling" inte är ordentligt utrett. I en dator finns ett oändligt antal "potentiella handlingar", som kan framställas med program och databaserade upptagningar.
2. Sammanställningarna kan bygga på oriktiga utgångspunkter och ge vilseledande information. Vissa data som aldrig kontrollerats kan ingå i nya kombinationer och ge oförutsedda resultat av tveklaktig kvalitet.
3. Tillgången till avancerade ADB-system och åtkomsten till en stor mängd data, registrerade för helt andra ändamål, kan användas för att kartlägga en individs göranden och låtanden på ett sätt som inte är förenligt med ett fritt samhälle. Som exempel kan nämnas den information om individers konsumtionsmönster som kan utvinnas vid revision av kontokortsföretag.
4. Taxeringstjänstemännen skall enligt förslaget kunna gå in i själva databaserna med hjälp av terminaler. Däremot finns ingenting reglerat om ansvar och påföljd i den händelse misstag görs så att driftstörningar uppkommer eller det lagrade materialet förvanskas eller raderas ut

genom taxeringstjänstemännens agerande. Sådana misstag kan leda till avsevärd ekonomisk skada för företaget.

5. Lagen är asymmetrisk: den reglerar hur myndigheter skall få göra omfattande intrång i människors privatliv utan att man i samma lag garanterar skyddsintresset och rättssäkerheten. Statens rätt formuleras, men inte medborgarnas. Dessa blir i stället beroende av datainspektionens möjligheter och initiativ.
6. När ett företag eller myndighet önskar upprätta personregister fordras tillstånd av datainspektionen. Datalagen bygger på att insamlade uppgifter skall användas för det ändamål som uppgivits för datainspektionen. I den nu föreslagna lagen medges att insamlade uppgifter även av känslig natur skall kunna användas för helt andra ändamål än de insamlats för. I propositionen sägs nämligen:
"Att ett visst register utgör ett personregister innebär dock inte att alla regler i datalagen blir tillämpliga vid de bearbetningar som granskaren utför med registret. --- Registeransvarig för ett register --- torde i regel vara den som revisionen utförs hos. Däremot medför inte de bearbetningar som granskaren utför --- att han eller den myndighet som han tjänstgör vid blir att anse som registeransvariga. Detta innebär bl. a. att reglerna i 2-5 §§ datalagen om tillstånd och licens inte blir tillämpliga."

Sammanfattningsvis anser vi alltså att frågan om revision av ADB-baserad bokföring måste bli föremål för vidare utredning. Berörda parter, däribland näringslivet, bör få till uppgift att skyndsamt utreda frågor gällande företags skydd mot insyn, begreppet "handling", regler om uttag av information om tredje man, terminalåtkomst och regler för överprövning samt att lägga fram ett lagförslag som tillgodoser tidigare nämnda krav i vad gäller taxeringsrevision av ADB-baserad redovisning.

Bevissäkringslagen

Sedan några år har moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet i riksdagen framställt krav på att bevissäkringslagen skall avskaffas. Lagen ger mycket stora befogenheter till skattemyndigheterna att själva besluta om att göra s. k. eftersökning, vilket är en åtgärd som i straffprocessen kallas husrannsakan. Bevissäkringslagen ger t. o. m. större befogenheter att söka igenom privata utrymmen än vad husrannsakan gör. Husrannsakan är begränsad till den misstänktes bostad, brottsplatsen och platsen för gripandet. Dessutom gäller strängare sekretessregler för t. ex. handlingar hos advokat m. m. Bevissäkringslagen går vidare, och det tillåts dessutom att lagen används även efter det att straffprocessuell förundersökning har inletts (27 §).

I bl. a. motion 1986/87:Sk726 har tidigare den uppfattningen framförts, att det torde vara erforderligt med en möjlighet till handräckning för att få ut begärda handlingar som skattemyndigheterna har rätt till enligt lag. På så sätt kan ingen skattskyldig undandra sig att fullgöra sin skyldighet, men å andra sidan får inte skattemyndigheterna möjlighet att efter eget godtycke företa

tvångsvisa eftersökningar i privata utrymmen. Rätten till husrannsakan skall förbehållas polis och åklagare och skall i vår rättsstat endast få företas när det föreligger misstanke om brott.

Föredragande statsrådet behandlar, bl. a. mot bakgrund av den kritik som framförts i riksdagsmotioner, behovet av att skärpa tillämpningen av bevissäkringslagen. Trots att statsrådets argumentering går ut på att det inte finns några brister med nuvarande lag föreslår han vissa kompletteringar av bevissäkringslagen i syfte att "stärka den enskildes rättssäkerhet".

Regeringens förslag innebär att en proportionalitetsregel införs, gränsdragningen för vad som gäller eftersökning i bostad i förhållande till verksamhetsutrymme skärps och möjligheterna att undanta visst bevismaterial från granskning ökar.

Vad som sålunda har föreslagits innebär en viss förbättring av skyddet för den enskilde jämfört med situationen i dag. I förhållande till de risker för den enskildes integritet som bevissäkringslagen innebär, och som vi utvecklade ovan, är de föreslagna lagändringarna emellertid inte tillräckliga för att vi skall acceptera att lagen bibehålls. Vi vidhåller därför vårt i tidigare sammanhang framförda yrkande att bevissäkringslagen skall avskaffas.

Hemställen

Med hänvisning till ovanstående hemställer vi

1. att riksdagen avslår proposition 1987/88:65,
2. att riksdagen hos regeringen begär att en utredning snarast tillsätts med uppgift att lägga fram förslag om revision av databaserad redovisning med särskilt beaktande av företagens behov av insynskydd, begreppet handling, regler för uttag av information om tredje man, terminallåtkomst, regler för överprövning samt vad som i övrigt anförs i motionen,
3. att riksdagen upphäver lagen om bevissäkring (1975:1027),
4. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i taxeringslagen i enlighet med vad som i motionen anförts.

Stockholm den 2 december 1987

Knut Wachtmeister (m)

Britta Bjelle (fp)

Kjell Johansson (fp)

Leif Olsson (fp)

Gudrun Norberg (fp)

Anne Wibbe (fp)

Karin Östergren (fp)

Margitta Edgren (fp)

Lennart Alsén (fp)

Margit Gennser (m)

Bo Lundgren (m)

Ingegerd Troedsson (m)

Ewy Möller (m)

Karl-Gösta Svenson (m)

Stig Bertilsson (m)

Hugo Hegeland (m)

