

## Civilutskottets yttrande

1980/81:1 y

om vissa åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

### *Till justitieutskottet*

Justitieutskottet har den 13 maj 1980 beslutat hemställa om yttrande hos civilutskottet över motionerna 1979/80:1120 (s) och 1979/80:1864 (vpk) jämte inkomna remissyttranden över motionerna i den eller de delar som ärendet kan hänföras till civilutskottets beredningsområde.

Civilutskottet begränsar sitt yttrande i huvudsak till de delar av motionerna som från skilda utgångspunkter behandlar kronofogdemyndigheternas insatser för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten.

Företrädare för riksskatteverket och kronofogdemyndigheterna i Handen och Stockholm har lämnat utskottet muntliga synpunkter i ärendet.

### 1 Motionerna

I motionen 1979/80:1120 av Olof Palme m. fl. (s) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Enligt motionärerna bör regeringen vidta bl. a. organisatoriska åtgärder och lämna förslag till lagstiftning i syfte att intensifiera samarbetet mellan polis-, åklagar-, skatte- och kronofogdemyndigheter, tullverket och riksbanken. Som ett första steg är det enligt motionärerna angeläget att regeringen skyndsamt vidtar åtgärder i enlighet med förslagen i promemorian Samordnad verksamhet mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten.

I motionen 1979/80:1864 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås att riksdagen hemställer hos regeringen om skyndsamma förslag i enlighet med vad som anförs i motionen.

### 2 Vissa uppgifter i anslutning till motionerna

#### *2.1 Kronofogdemyndigheterna m. m.*

Den exekutiva verksamheten avser dels det allmännas fordringar för skatter, böter, allmänna avgifter m. m., dels ärenden som anhängiggörs av enskilda rättsägare. Dessutom är kronofogde skyldig att handlägga ärenden enligt lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs och att efter länsstyrelsens förordnande vara överexekutor för särskild förrättning. Fr. o. m. den 1 januari 1980 är vissa kronofogdemyndigheter tillsynsmyndigheter enligt 42 § konkurslagen (1921:255) och har i denna egenskap tillsyn

över förvaltningen i konkurser.

För den exekutiva verksamheten är landet indelat i kronofogdedistrikt. I varje distrikt finns en kronofogdemyndighet (KFM) med en kronodirektör eller kronofogde som chef. Riksskatteverket är centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet. Antalet tjänster inom de 81 kronofogdedistrikten uppgår till ca 2 800. Förutom tjänster i kronofogdekarriären och i den exekutiva karriären finns sedan något år tjänster för ekonomer vid de tre största myndigheterna. Enligt vad riksskatteverket (RSV) angivit i yttrande över länsstyrelsernas anslagsframställningar avseende kronofogdemyndigheterna för budgetåret 1981/82 har verket synnerligen positiva erfarenheter av ekonomtjänsterna vid myndigheterna. Behovet av ekonomisk kompetens inom KFM anses av verket nödvändig i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. RSV föreslår i yttrandet att samtliga KFM ges möjlighet att anlita ekonomer genom att dessa anställs inom kronofogdemyndighetsorganisationen.

Sedan år 1975 används på försök ADB inom exekutionsväsendet. Ett system kallat REX-systemet (redovisningssystem inom exekutionsväsendet) har utvecklats och fr. o. m. innevarande budgetår omfattar REX 52 % av KFM:s arbetsvolym. Med anledning av en motion om utvärdering av REX-systemet anförde civilutskottet i mars 1979 följande (se CU 1978/79:25, s. 7).

Vid beredningen av den nu behandlade frågan har utskottet tillfört information som visat att skäl finns att ägna ytterligare intresse åt organisationen av exekutionsväsendet och dess möjligheter att utföra ålagda uppgifter. Utskottet vill sålunda anförda följande.

Det bör först konstateras att det givna sambandet mellan beslut om taxeringsorganisationen och om indrivningsorganisationen inte alltid beaktas. Uppenbarligen kan åtgärder vidtas för att rent tekniskt undvika administrativ omgång och kostnader i taxeringsledet för sådana uppdebiteringar som realiter endast är formella och som därefter ändras. Detta skulle minska trycket på exekutionssidan. Det har tyvärr saknats samordnade avvägningar vid beslut om resurstilldelningen till dessa verksamhetsgrenar.

Det tycks också finnas ett inte helt klarlagt samband mellan valet av system för ett i och för sig ofrånkomligt datastöd för exekutionsväsendet och organisationen av det praktiska arbetet. Utskottet har förutsatt att aviserade nya överväganden om systemfrågorna utgår från en bedömning av den samlade verksamhetens effektivitet – bedömningar som torde ligga även i personalorganisationernas intresse.

Frågan om prioritering av åtgärder mellan enskilda och allmänna mål liksom kostnadstäckningen synes hittills ha bedömts främst ur traditionella, civilrättsligt centrerade synpunkter. Till dessa bedömningar bör läggas även ett ytterligare beaktande av de samlade effektivitetssynpunkterna.

Exekutionsväsendet möter i sitt arbete såväl kvalificerad ekonomisk brottslighet och skatteflyktsförsök som sociala tragedier. Det är väsentligt att det finns personella möjligheter att i båda fallen – trots skilda målsättningar – handla effektivt och rationellt.

Dessa övergripande målsättningsfrågor bör enligt utskottets mening ägnas ytterligare uppmärksamhet i den ovan aviserade utredningen eller i annat sammanhang. Resultatet därav bör redovisas för riksdagen. Vad utskottet anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Riksdagen följde utskottet. Utredningen beräknas avsluta sitt arbete vid halvårsskiftet 1981.

I det ovan nämnda yttrandet från RSV över länsstyrelsernas anslagsframställningar anføres bl. a. följande om möjligheterna att använda ADB i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

KFM behöver i allt större utsträckning tillgång till information ur olika register t. ex. skatteregister, bilregister, försäkringskassans register, fastighetsregister osv. I den mån ADB kan användas vid överföring av önskvärd information är detta den mest arbetsbesparande metoden. Olika förslag till hur KFM skall få tillgång till information i sådana register har lämnats av RSV men ännu ej beaktats vilket försvårar, fördröjer och försämrar KFM:s arbete. De som tjänar på detta sakernas tillstånd visar sig tyvärr alltför ofta vara sådana som satt ekonomisk brottslighet och restföring i system.

## 2.2 Ny sekretesslag m. m.

Riksdagen behandlade våren 1979 en proposition (prop. 1978/79:109, KU 1978/79:37) om ändring i datalagen (1973:289). I propositionen redovisades ett delbetänkande av datalagstiftningskommittén (DALK) kallat Personregister – Datorer – Integritet. DALK hade bl. a. behandlat frågan om samkörning av dataregister. Föredragande statsrådet, som ansåg att samkörningsfrågan inte kunde diskuteras isolerad från sekretessregleringen, erinrade i propositionen om ett till lagrådet i december 1978 remitterat förslag till sekretesslag, i vilket bl. a. behandlades utbytet av information mellan myndigheterna.

Förslaget till sekretesslag behandlades av riksdagen våren 1980 (prop. 1979/80:2, KU 1979/80:37). Enligt en motion (s) innebar lagförslaget att möjligheterna för informationsutbyte och samarbete mellan de myndigheter som i första hand har att bekämpa ekonomisk brottslighet försävrades. Konstitutionsutskottet anförde att inom brottsförebyggande rådet (BRÅ) hösten 1979 tillsatts en arbetsgrupp med uppgift att inom ramen för översynen av lagstiftningen mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten se över bestämmelserna om informationsutbyte m. m. mellan myndigheter (se även avsnitt 2.4). Av utskottsbetänkandet framgick bl. a. att arbetsgruppen avsåg att lägga fram förslag till regler som innebär att informationsutbytet mellan myndigheterna i hithörande frågor inte försämraras i förhållande till gällande rätt när den nya lagstiftningen träder i kraft den 1 januari 1981. Från företrädare för BRÅ:s kansli har inhämtats att gruppen kommer att lägga fram en promemoria senare under år 1980.

### 2.3 Förslag till utsökningsbalk

I propositionen 1980/81:8 föreslås en ny utsökningsbalk (UB). F. n. är handläggningen av utsökningsmål i första instans delad mellan två myndigheter, överexekutor och utmätningsmannen. Länsstyrelsen är överexekutor och kronofogde är utmätningsman. I propositionen föreslås att handläggningen av utsökningsmål i första instans skall ankomma på kronofogdemyndighet och att länsstyrelsen alltså befrias från befattningen med sådana mål. Vidare föreslås i propositionen vissa förändringar i syfte att göra utmätningsförfarandet effektivare. Enligt UB skall utmätningsförfarandet regelmässigt inte längre hållas i gäldenärens bostad. I stället bör uppgifter om gäldenärs tillgångar i första hand skaffas fram genom andra åtgärder än hembesök, främst genom kontroll av tillgängliga register och förhör med gäldenären (prop. s. 366–373). Den nya lagstiftningen avses träda i kraft den 1 januari 1982.

### 2.4 Samordning av åtgärder i kampen mot den ekonomiska och organiserade brottsligheten

En av rikspolisstyrelsen (RPS) tillkallad arbetsgrupp, i vilken även ingick företrädare för åklagarväsendet, skattemyndigheterna och riksbanken, avlämnade i maj 1977 en rapport *Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige*. På grundval av rapporten gjorde RPS en framställning till regeringen om vissa åtgärder för att bekämpa den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Rapporten togs efter remissbehandling upp i 1978 års budgetproposition (prop. 1977/78:100, bil. 5, s. 55–78). Föredragande statsrådet anförde beträffande samordning mellan skattemyndigheterna och polisen m. fl. att det var mycket angeläget att detta samarbete fördjupades men att statsmakterna inte nu (januari 1978) borde lägga fast bestämda samarbetsformer. Det borde i stället ankomma på riksskatteverket (RSV), riksåklagaren (RÅ) och RPS att gemensamt finna de samarbetsformer som är mest lämpliga i olika situationer.

Med anledning av vad som anförts och föreslagits i 1978 års budgetproposition om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten bildades i maj 1978 en arbetsgrupp med företrädare för RÅ, RPS, generaltullstyrelsen, RSV och riksbanken. Arbetsgruppens förslag redovisades i maj 1979 i promemorian *Samordnad verksamhet mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten (SAMEB-rapporten)*. Gruppen ansåg att nära och stadigvarande samverkan mellan polis- och åklagarmyndigheterna främst med skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna, tullverket och riksbanken är en förutsättning för att uppnå effektiva och rättssäkra resultat i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Enligt gruppens mening bör samverkan ske på såväl central som regional och lokal nivå. Den centrala samverkan föreslås omfatta informationsutbyte och samarbete mellan de myndigheter som deltagit i arbetsgruppen. Därjämte föreslår gruppen att ett centralt

samverkansorgan inrättas för mera övergripande frågor av betydelse för petitaarbetet, gemensam planering, utbildning m. m. Beträffande exekutionsväsendets medverkan i kampen mot den ekonomiska brottsligheten anförs i promemorian att lämplig regional organisation saknas. En av kronofogdemyndigheterna i varje län bör svara för samverkan på länsnivå. På lokal nivå svarar varje kronofogdemyndighet själv för samverkan.

Med anledning av ett förslag i SAMEB-rapporten om behov av en översyn av lagstiftningsfrågorna i samband med myndigheternas informationsutbyte fick brottsförebyggande rådet (BRÅ) i juni 1979 regeringens uppdrag att bl. a. utarbeta förslag till bestämmelser som kompletterar den nya sekretesslagen på det aktuella området. Detta arbete pågår.

För att intensifiera kampen mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten har särskilda enheter inrättats i vissa polisdistrikt. Fr. o. m. innevarande budgetår består den organisationen av totalt 102 polismän och sju tjänster för administrativ personal.

### 3 Utskottet

I de båda motionerna 1979/80:1120 (s) och 1979/80:1864 (vpk) behandlas olika möjligheter för att intensifiera kampen mot den ekonomiska brottsligheten. I detta yttrande tas upp de delar av motionerna som faller inom civilutskottets beredningsområde. Yttrandet omfattar därför i huvudsak de insatser som kronofogdemyndigheterna (KFM) vidtar för att bekämpa denna brottslighet.

I den förstnämnda motionen anförs bl. a. att en ökad användning av ADB kan vara en metod för att på ett tidigt stadium avslöja skattebrott samt att hänsynen till den personliga integriteten såvitt angår näringsverksamheten väger mindre tungt. Vidare framhåller motionärerna vikten av att utredningen och lagföringen av den ekonomiska brottsligheten anförtros välutbildade specialister. Eftersom de enskilda utredningarna ofta är komplicerade måste ett förhållandevis stort antal tjänstemän finnas till hands. Slutligen bör enligt motionärerna regeringen såvitt nu är i fråga vidta organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning i syfte att fördjupa samarbetet mellan polis-, åklagar-, skatte- och kronofogdemyndigheter, tullverket och riksbanken. Hemställan i motionen innebär att riksdagen som sin mening skall ge regeringen till känna vad som anförts om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

I (vpk)-motionen föreslås riksdagen hemställa hos regeringen om skyndsamma förslag i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Även i denna motion tas upp frågan om ekonomisk brottslighet i samband med näringsverksamhet.

Med anledning av motionerna får utskottet anföra följande såvitt rör kronofogdemyndigheternas verksamhet.

Som framhålls i motionerna och som även i olika sammanhang anförts av

regeringen – bl. a. i regeringsförklaringen den 7 oktober 1980 – måste kampen mot den ekonomiska brottsligheten intensifieras. Vissa åtgärder i denna riktning har företagits medan andra övervägs.

Det bör sålunda erinras om att olika beslut tagits i avsikt att effektivisera den exekutiva verksamheten. Utöver de arbetsuppgifter som sedan länge åvilar kronofogdemyndigheterna kan nämnas att vissa KFM sedan den 1 januari 1980 är tillsynsmyndigheter enligt konkurslagen. Även om det ännu inte är möjligt att dra några mera långtgående slutsatser av hur konkurstillsynen i den nya formen utfallit finns det goda skäl anta att förvaltningen och tillsynen i konkurs kommer att ge större möjligheter än tidigare att beivra ekonomisk brottslighet i samband med konkurser.

Bland andra åtgärder som vidtagits bör nämnas att vid KFM i Stockholm, Malmö och Göteborg sedan några år finns tjänstemän med ekonomisk kompetens. Dessa tjänstemän behandlar delar av den exekutiva processen utifrån delvis andra utgångspunkter än de som vanligen brukar användas. I samarbete med övrig personal inom KFM görs en genomgång av företag som gått i konkurs. Vidare görs inte sällan gäldenärsbedömning och företagsvärdering enligt olika metoder. Genom dessa tjänstemäns samarbete bl. a. med lokal skattemyndighet samt med länsstyrelsens mervärdeskatteenhet och revisionsenhet finns goda möjligheter att på ett tidigt stadium spåra företag som bl. a. gör sig skyldiga till skattebrott. Riksskatteverket (RSV) har nyligen i yttrande över länsstyrelsernas anslagsframställningar avseende KFM uttryckt sig synnerligen positivt beträffande ekonomitjänsterna och föreslagit att samtliga KFM ges möjligheter att anlita ekonomer genom att dessa anställs vid KFM.

Enligt utskottets mening är det av stor vikt att tjänstemän med ekonomisk kompetens kan anlitas av KFM. Detta har även framhållits av representanter för RSV och för de två KFM som vid föredragning inför utskottet lämnat synpunkter i ärendet. Enligt vad utskottet erfarit övervägs frågan om hur och i vilken omfattning sådan kompetens skall knytas till KFM i det nu pågående budgetarbetet inom regeringskansliet. Utskottet utgår därvid från att regeringen i 1981 års budgetproposition ger riksdagen en redogörelse för sin syn på den nu aktuella frågan i förening med därav föranledda förslag.

Bland andra åtgärder som bör ge KFM bättre möjligheter att upptäcka och bekämpa ekonomisk brottslighet kan nämnas det ADB-system som sedan år 1975 på försök används i den exekutiva verksamheten. På förslag av utskottet pågår f. n. en utvärdering av detta redovisningssystem för exekutionsväsendet (REX-systemet). Därvid kommer bl. a. att undersökas hur ett datasystem skall vara utformat så att KFM kan handla effektivt och rationellt och därmed stå bättre rustade även i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Vidare kommer att övervägas i vilken omfattning ett datasystem för den exekutiva verksamheten kan samordnas med andra ADB-system i avsikt att ur olika register hämta viss information om gäldenärerna. Avsikten är att utredningen skall vara avslutad vid halvårsskiftet år 1981. I likhet med

motionärerna anser utskottet att befogade hänsyn till den personliga integriteten inte träds för när även med vidgade möjligheter till effektiv samordning av åtgärder mot ekonomisk brottslighet med anknytning till näringsverksamhet. Denna uppfattning stöds av några av de remissinstanser som yttrat sig över motionerna.

I detta sammanhang vill utskottet erinra om det förslag till utsökningsbalk som regeringen nyligen förelagt riksdagen (prop. 1980/81:8). I förslaget, som är ytterligare ett steg mot ett effektivare exekutionsförfarande, anges bl. a. (s. 370) att uppgifter om gäldenärens tillgångar främst bör skaffas genom kontroll av tillgängliga register. Den nya lagstiftningen avses träda i kraft den 1 januari 1982. Utskottet förutsätter att regeringen utan riksdagens uttryckliga anhållan därom undersöker hur denna kontroll skall utföras så effektivt som möjligt.

Som framgått ovan (avsnitt 2.2) har brottsförebyggande rådet (BRÅ) givits i uppdrag att lägga fram förslag till regler så att informationsutbytet mellan myndigheterna inte försämras när den nya sekretesslagen träder i kraft den 1 januari 1981. Utskottet finner det synnerligen viktigt att BRÅ:s förslag presenteras snarast. Från BRÅ:s kansli har upplysts att förslaget kommer att presenteras senare under år 1980. Det är enligt utskottets mening angeläget att myndigheterna i kampen mot den ekonomiska brottsligheten utan onödiga svårigheter kan inhämta upplysningar från varandra. Utskottet utgår från att regeringen snarast – om så befinns nödvändigt – lämnar riksdagen förslag i syfte att underlätta informationsutbytet mellan myndigheterna.

Slutligen vill utskottet i detta sammanhang liksom motionärerna understryka vikten av att det samarbete som inletts på central, regional och i vissa fall på lokal nivå mellan rikspolisstyrelsen, riksåklagaren, riksskatteverket, generaltullstyrelsen och riksbanken intensifieras och fördjupas. Det bör finnas goda möjligheter att så sker inom ramen för de nyligen etablerade samverkansformerna. I den s. k. SAMEB-rapporten (se ovan avsnitt 2.4), som utgjort grunden för det inledda samarbetet, anförs att samverkan på central nivå bl. a. avses innebära att en samordnande funktion för mera övergripande frågor skapas.

Som framgått ovan har olika åtgärder vidtagits i syfte att skärpa kampen mot den ekonomiska brottsligheten såvitt denna fråga behandlas i detta yttrande, medan andra förslag i ämnet nyligen förelagts riksdagen och ytterligare åtgärder övervägs bl. a. i regeringskansliet. En samlad bedömning av genomförda, föreslagna och väntade åtgärder innebär enligt utskottets bedömning att flera av de förslag som behandlas bl. a. i (s)-motionen realiserats medan andra kommer att underställas riksdagen. Resultatet av pågående överväganden bör avvaktas.

Det bör även noteras att i propositionen om besparingar i statsverksamheten (prop. 1980/81:20) som nyligen förelagts riksdagen tagits upp vissa

frågor som rör KFM:s verksamhet. Sålunda redovisar budgetministern att han inom kort avser lämna förslag till hur ett effektivare avräkningsförfarande på skatte- och avgiftsområdet skall utformas. Ett sådant förbättrat förfarande anges medföra en betydande effektivisering av KFM:s indrivningsarbete.

Vidare anför kommunministern att han inom kort kommer att föreslå regeringen att höja den s. k. exekutionsavgiften som varit oförändrad sedan år 1969. En höjning av avgiften kommer att innebära en minskad tillströmning av enskilda mål rörande mindre belopp varvid resurser bör frigöras för arbete med bl. a. allmänna mål avseende stora belopp. Ett effektivt utnyttjande av exekutionsväsendets resurser blir enligt kommunministern därigenom möjligt.

Civilutskottet vill avslutningsvis erinra om att även inom andra sektorer med anknytning till utskottets beredningsområden åtgärder vidtagits i syfte att försvåra och förhindra ekonomisk brottslighet. Som exempel på en sådan åtgärd kan nämnas lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. Enligt lagen är den som vill förvärva sådan fastighet i vissa fall skyldig att söka hyresnämndens tillstånd till förvärvet.

Stockholm den 23 oktober 1980

På civilutskottets vägnar

KJELL A. MATTSSON

*Närvarande:* Kjell A. Mattsson (c), Per Bergman (s), Oskar Lindkvist (s), Lars Henrikson (s), Knut Billing (m), Thure Jadestig (s), Elvy Olsson (c), Bertil Danielsson (m), Sven Eric Åkerfeldt (c), Bertil Dahlén (fp), Per Olof Håkansson (s), Margareta Palmqvist (s), Erik Olsson (m), Roland Brännström (s) och Kerstin Ekman (fp).