



POLITIHØGSKOLEN

Etterforskning – ikke kun for politiet!?

*En dokumentstudie om argumenter for og imot å gi
kontrolletatene lovmessig etterforskningskompetanse*

Patric Fällhed

Erfaringsbasert Master i Etterforskning

Kull 2016

Sammendrag

Straffeprosessuell etterforskning utføres av politiet. Må det være slik? Politiets saksportefølje er omfattende og krever spesiell kompetanse. Ressurser er ofte vanskelig å mobilisere fra sak til sak, ikke minst innenfor etterforskning av økonomisk kriminalitet, for eksempel skatte- og avgiftskriminalitet.

Denne masteroppgaven tar for seg problemstillingen:

Hva er argumentene for og imot å gi kontrolletatene lovmessig kompetanse til å etterforske lovbrudd?

Ved å gi kontrolletatene lovmessig etterforskningskompetanse vil man utfordre det tradisjonelle synet på at politiet er den etaten som kan utføre «politioppgaver», det vil si prinsippet om enhetspolitiet i Norge. Samtidig består samfunnet av statlige, kommunale og private aktører som allerede utfører «polisier» oppgaver. Dette utfordrer politiets maktmonopol.

Flere kontrolletater, som skatteetaten, bistår allerede politiet i etterforskning av lovbrudd, andre aktører har begrenset politimyndighet og utfører arbeidsoppgaver med fullmakter som inkluderer bruk av tvangsmidler.

I 1998 fikk Skattebrottsenheten i Sverige lovmessig etterforskningskompetanse innenfor skatte- og avgiftskriminalitet og overtredelser av bokføringsloven. Dette ble etablert som følge av en utredning som fant det eksisterende systemet som ineffektivt. I 2017 ønsket en utredning å gi Försäkringskassan i Sverige tilsvarende etterforskningskompetanse innenfor «kvalificerad välfärdsbrottslighet». Forslaget møtte stor motstand og ble aldri gjennomført.

Jeg har gjennomført en dokumentstudie basert på utredningenes innhold, inkludert høringssvar for å klarlegge argumentene for og imot. Det er i hovedsak 3 argumenter som nevnes, **rettssikkerhet**, **effektivitet** og **kompetanse**. Innføring av administrative sanksjoner føres frem som et alternativ. Mine funn er drøftet mot relevant teori, praksis og egne erfaringer.

Abstract

In Norway, criminal investigations are carried out by the police as the sole investigative authority by law. But does it have to be that way when the case portfolio of the police is extensive and often requires special knowledge and resources that are difficult to mobilize? Not least when it comes to investigating economic crime, for example, tax fraud and systematic economic crimes against the welfare systems.

This master's thesis addresses the research question:

What are the arguments for, and against, giving other government agencies legal competence to investigate offences?

Giving other government agencies this competence, challenge some basic values in the Norwegian legal tradition where police work, such as criminal investigation, should be done only by the police. At the same time, Norway, and many countries in the world, are surrounded by private businesses providing society with different security services – “policing” – in a broader and pluralistic perspective.

In 1998, the “Swedish Tax Agency”, were given legal competence to investigate tax frauds and violations against the Bookkeeping act. In 2017 a government inquiry suggested giving the “Swedish Social Insurance Agency” similar competence to investigate “systematic economic crimes against the welfare systems”. The suggestion was refused.

I have carried out a qualitative content analysis based on the consultation responses to the government inquiry report and the proposals in the form of a government bill.

There were three main arguments for and against the suggestion. **Due process of law**, **efficiency**, and **competence**. Administrative sanctions were put forward as an alternative. The findings are discussed against relevant theory and my own experiences.

Forord

Takk professor Paul Larsson for nødvendig og tydelig veiledning!

Takk til PHS og til min arbeidsgiver Oslo politidistrikt som har tilrettelagt for muligheten til å ferdigstille oppgaven!

Takk til Berit, min veileder i livet!

Innhold

Sammendrag.....	2
Abstract	3
Forord	4
1. Innledning.....	9
1.1 Bakgrunn	9
1.1.1 Den lovmessige kompetansen	9
1.1.2 Profesjonalisering og bistand fra utsiden	10
1.1.3 Alternative sanksjoner.....	11
1.1.4 Enhetspolitiet – «Singularpolitiet».....	12
1.1.5 Pluralpolitiet – «Plural Policing», Enhetspolitiets fremste utfordrer	13
1.2 Et embryo til forandring – Påtaleanalysen NOU (2017:5).....	15
1.2.1 Nye hjemler for administrative sanksjoner	16
1.2.2 Utvidelse av kontroll- og sanksjonshjemlene til kontrolletatene	16
1.2.3 Sverige.....	16
1.3 Problemstilling.....	17
2. Teori – Kriminalitet, etterforskning, tilsyn/Kontroll.....	18
2.1 Hvorfor oppstår kriminalitet – Rutineaktivitetsteorien	18
2.2 Strafferettslig etterforskning, hva er det og hvem gjør hva?	20
2.2.1 Etterforskning.....	20
2.2.2 Straffeprosessloven (1981) § 225:.....	21
2.2.3 Politiloven – Politiets primæroppgaver.....	23
2.2.4 Påtaleinstruksen – politiets etterforskende oppgaver	23
2.3 Kontrollmyndighetenes oppgaver.....	24
2.3.1 Konkurransetilsynet – ett eksempel og et avvik.....	25

2.3.2	Forskjellene/likhetene mellom tilsyn/kontroll og etterforskning i straffesporet	26
3.	Begrepsavklaring.....	28
3.1	Rettsikkerhet og effektivitet.....	28
4.	Metode.....	30
4.1	Valg av metode.....	30
4.2	Dokumentstudier	31
4.3	Offentlige utredninger og proposisjoner som kilder/datagrunnlag.....	31
4.3.1	Innledning.....	31
4.3.2	Offentlige utredninger	32
4.3.3	Høring og høringssvar	32
4.4	Valg av datagrunnlag.....	33
4.4.1	Skattebrottsenheten	33
4.4.2	Försäkringskassan	34
4.5	Analyse	34
4.6	Innsamling	35
4.7	Gjennomlesing.....	35
4.8	Analysefasen.....	35
4.9	Pålitelighet, troverdighet, og overførbarhet.....	36
4.9.1	Pålitelighet (reliabilitet).....	36
4.9.2	Troverdighet (validitet)	36
4.9.3	Overførbarhet	37
5.	Skattebrottsenheten i Sverige	38
5.1	Innledning.....	38
5.2	Bakgrunn	38
5.2.1	Svakheter med den tidligere organisasjonen – seriekobling o flaskehalser	39
5.2.2	Det opprinnelige forslaget til ny organisasjon	40

5.2.3	Rettssikkerhet	40
5.2.4	Effektivitet.....	40
5.3	Regjeringens endelige forslag til ny organisasjon.....	41
5.4	Høring og høringsvar	41
5.4.1	Sammenfatning av høringssvarene.....	41
5.5	Oppsummering av et utvalg av hørings svar – funn.....	42
5.5.1	Rikspolisstyrelsen (RPS).....	43
5.5.2	Riksåklagaren (RÅ).....	43
5.5.3	Riksskatteverket (RSV).....	45
5.5.4	Sveriges Advokatsamfund.....	45
6.	Försäkringskassan i Sverige	47
6.1	Innledning.....	47
6.2	SOU 2017:37 (2017) «Kvalificerad Vårldsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra»	47
6.3	Formål.....	48
6.3.1	Flere myndigheter, forskjellige prioriteringer og forskjellig kompetanse	48
6.3.2	Tiltak – Ny organisasjon	49
6.3.3	SBE som modell.....	49
6.3.4	Et utøket mandat.....	50
6.4	Oppsummering av et utvalg av hørings svar - funn.....	50
6.4.1	Polismyndigheten	51
6.4.2	Ekobrottsmyndigheten (EBM)	51
6.4.3	Åklagarmyndigheten (ÅM)	52
6.4.4	Brottsförebyggande Rådet (BRÅ)	53
6.4.5	Pensionsmyndigheten (PM)	53
6.4.6	Skatteverket (SKV)	54

6.4.7	Centrala Studiestödsnämnden (CSN).....	54
6.4.8	Sveriges Advokatsamfund.....	55
6.4.9	Försäkringskassan (FK).....	55
7.	Drøfting	57
7.1	Innledning.....	57
7.2	Kompetanse som virkemiddel for å oppnå en rettssikker og effektiv prosess	57
7.3	Rettssikkerhet - Objektivitet.....	59
7.4	Mer ressurser til politiet og bedre prioriteringer, løsningen på problemet!?.....	60
7.5	Alternative sanksjoner	62
8.	Avslutning og konklusjon	65
9.	Referanser.....	67
Vedlegg A (Høringssvar – Skattebrottsenheten), egen sidnumrering, 402 sider		
Vedlegg B (Høringssvar – Försäkringskassan), egen sidnumrering, 302 sider.		

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Etterforskning av økonomisk kriminalitet, definert av Økokrim i Bamle og Bruu (2019, s. 18) som «Profittmotiverte, lovstridige handlinger som ofte begås innenfor eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er – eller gir seg ut for å være – lovlig», for eksempel etterforskning av skatte- og avgiftskriminalitet¹, er mange ganger etterforskning som behandler spørsmål av juridisk og økonomisk komplisert natur. Dette er kriminalitet som i mindre grad retter seg mot enkeltindivider i samfunnet, men som i stedet rammer økonomiske interesser og samfunnsinteresser, gjerne omtalt som «felleskapet».

Denne type etterforskning er ressurskrevende og stiller krav på en spesiell type kompetanse og kunnskap hos etterforskeren, i tillegg en rekke andre egenskaper.

Særorganutvalget (NOU 2017:11) skriver:

«Flere politiledere samt respondenter i utvalgets spørreundersøkelse viser til eksempler fra politidistriktene på at sakene er så kompliserte at påtaleenheten velger å la være å forfølge saken av kapasitetshensyn. Ofte er det begrensede ressurser til økokrim- og miljøraker, og kompetente etterforskere har sjelden skjermet tid til slike saker».

1.1.1 Den lovmessige kompetansen

Politiet har i dag, med få unntak, den lovmessige kompetansen til å etterforske all kriminalitet i Norge. Politiet har «etterforskningsmonopol» i samfunnet. Særlig om man definerer etterforskning i samsvar med straffeprosesslovens innhold om krav, effektivitet og kvalitet. Politiet har i utgangspunktet etterforskningsplikt i straffesaker som utfordrer politiets kapasitet og kompetanse, særlig innenfor alvorlig skatte- og avgiftskriminalitet:

«Det er veldokumentert at den lokale ekspertise innen politiet ofte er tynn på feltet og det varierer hvor godt slike saker håndteres rundt i politidistriktene. Dette er et felt hvor politiet har store utviklingsmuligheter» (Larsson i Alalehto et al., 2014, s. 634)²

¹ Kort fortalt straffbare handlinger der formålet er å unngå betaling av lovpålagte skatter og avgifter.

² En uttalelse som ikke gjelder spesifikt skatte- og avgiftskriminalitet, men generelt om økonomisk kriminalitet, og sett opp mot valg av kontroll- og sanksjonsmuligheter.

Er det på tide å utfordre politiets «monopol»? Bør noen av kontrolletatene³, som eksempel Skatteetaten, Tolletaten eller NAV, få lovmessig kompetanse til å etterforske? Dette er etater som i dag bruker mye ressurser på utredninger fordi politiet ikke har kapasitet til å følge opp sakene selv.

1.1.2 Profesjonalisering og bistand fra utsiden

Politiet ønsker å profesjonalisere seg, ved å jobbe kunnskaps- og forskningsbasert. Dette innebærer også tilføring av ny kompetanse. På noen områder trenger politiet hjelp fra «utsiden». Hjelpen kan innebære at politiet anmoder om bistand fra kontrolletatene, særlig fra skatteetaten. Fagpersoner fra skatteetaten bistår allerede i dag politiet med sakkyndig hjelp innenfor etterforskning av skatte- og avgiftskriminalitet. Denne bistand er ofte avgjørende for det endelige resultatet i sakene. Dagens system krever at det i disse sakene opprettes en spesifikk samarbeidsavtale mellom politidistriktet/Økokrim og skatteetaten om hvilke ressurser som stilles til disposisjon og hvordan samarbeidet skal gjennomføres. Skatteetatens personell er underlagt instruksjon fra påtaleansvarlig.⁴

Bistanden er ikke uten kontroverser. Forsvarerne påpeker ofte at skatteetaten er fornærmet i saken, og dermed ikke bør ta en aktiv rolle i etterforskningen og i tillegg drive forvaltningsprosess parallelt. Samtidig har visepolitimesteren i Oslo politidistrikt med tydelig stemme instruert Etterforskningsseksjon Finans- og spesiallovgivning om å involvere skatteetaten enda mer og enda dypere i saker som skatteetaten anmeldt, med forankring i den modell med samarbeidsavtale som ble nevnt ovenfor.

I en artikkel i Dagens Næringsliv (Coll, 2017) tar Inger Coll, leder av Norsk Øko-Forum, tidligere seniorskattejurist ved skatteetaten, nå ansatt ved PHS, resonnerer et skritt videre. Med overskriften «Vil la skattebyråkrater etterforske økonomisk kriminalitet» argumenterer Coll for at man bør gjøre som svenskene, det vil si å la skatteeksperter etterforske økonomisk kriminalitet. Coll skriver at «Økonomisk kriminalitet ofte er vanskelig å etterforske, det er lett å bruke sofistikerte metoder for å skjule spor, og det gjør det veldig ressurskrevende».

³ I oppgaven bruker jeg begrepene kontrollmyndighet, tilsynsmyndighet og kontrolletat. Begrepene skal i denne oppgaven leses likt, det vil si en kontrollmyndighet=tilsynsmyndighet=kонтроlletat.

⁴ Følger av «instruks om operativt samarbeid mellom politi/påtalemyndighet, skatteetaten og NAV» av 24.03.2010.

Reglene er ofte kompliserte, og politiet er ikke oppdatert på de gjeldende skattereglene. Coll peker på at den som avhører en mistenkt må ha tilstrekkelig kompetanse for å stille de riktige spørsmålene, men også om å forstå svarene som gis, «så hvorfor ikke bruke den ekspertisen som finnes i skatteetaten, for eksempel?» Coll mener i tillegg at det ikke gis tilstrekkelig oppmerksomhet på «økokrim-saker», det er for lett å slippe unna straffeansvar da politiet mange ganger henlegger disse sakene.

Som tidligere svensk politimann, med flere års erfaring av samarbeid innenfor det som i Sverige defineres som «Skattebrotsutredare» fra Skatteverket, har jeg ingen problemer med å se fordelene, men det finnes naturligvis flere utfordringer.

Hvilke slags utfordringer byr samarbeidet på? Hvilken modell ser man for seg? Hvem skal lede etterforskningen? Hva med rettssikkerheten? Hvordan sikre objektivitet (som kan ses som en del av rettssikkerheten). Hvor effektivt blir det egentlig?

1.1.3 Alternative sanksjoner

Trenger samfunnet egentlig mer etterforskning og mer straff for å komme til rette med for eksempel skattejuks eller trygdebedragerier. Kan samfunnet reagere med en annen type sanksjon? De administrative sanksjonene krever ikke strafferettslig etterforskning. Dette håndteres i forvaltningssporet med andre krav til bevisene, samtidig er de administrative sanksjonene noen ganger en mer «effektiv» sanksjonsform.

Fisse and Braithwaite i Larsson (2012, s. 34) tar opp temaet og skriver:

«An administrative sanction can also be in the interest of the corporation themselves. The cost of a case can be high, not only in salaries to well-paid lawyers but also to the image and self-esteem of the corporations themselves».

Myndighetene kan overlate deler av sanksjonsretten til forvaltningen, og dermed vil øvrige deler av rettssystemet med domstoler, påtalemyndighet og politi bli avlastet og kan fokusere på den mest alvorlige kriminaliteten. Hvilket system vi velger er et politisk spørsmål og alt har en pris. «Det sentrale spørsmål er altså ikke *om* vi skal ha regler uten *hvilke* regler vi skal ha» (Lind og Wigren i Alalehto et al., 2014, s. 598), og dette gjelder også for sanksjoner og straff.

Uansett vil vi alltid ha behov for å etterforske kriminalitet og samfunnet må noen ganger bruke straff som et «tilsiktet onde», og «ingenting er som straff når den sitter» (Larsson i Alalehto et al., 2014, s. 604)

1.1.4 Enhetspolitiet – «Singularpolitiet»

Tanken om å la andre enn politiet etterforske mulige straffbare forhold utfordrer en av grunnprinsippene for norsk politi, «Enhetspolitiet». Tanken om et enhetspoliti går tilbake til «Politirollutvalget» fra 1976, presentert i St.meld. nr. 42 (2004-2005), som fikk mandat til å gjennomgå politiets oppgaver, ut ifra blant annet spørsmålet, «hva slags politi vil vi ha?» Utvalget kom med ti grunnprinsipper hvorav det tredje grunnprinsippet ble formulert som at «vi skal ha et enhetspoliti» (min utheving):

«Begrepet enhetspoliti betyr at politioppgavene er samlet innenfor en og samme organisasjon i motsetning til en politiordning som bygger på spesialpoliti av ulike slag. Prinsippet forhindrer sektortenkning, og gjør det lettere å foreta en avveiet prioritering mellom oppgavene.

«Prinsippet om enhetspoliti må føre til at man ikke utstyrer andre forvaltningsmyndigheter med politi- og påtalemyndighet» (St.meld. nr. 42, 2004-2005)

Og:

«Organiseringen av etaten som et enhetspoliti der politioppgavene er samlet innenfor en og samme organisasjon, ligger fast. Enhetspolitimodellen understøtter behovet for helhetlig ledelse og samordning av ressursene for en mest kvalitativ og konstandseffektiv oppgaveløsning.» (St.meld. nr. 42, 2004-2005)

Argumentene for et enhetspoliti går blant annet på at modellen understøtter samordning og ressurser, økt kvalitet og kostnadseffektivitet. Spørsmålet er om ikke prinsippet om enhetspoliti egentlig bidrar til det motsatte, det vil så går imot sin egen hensikt i et samfunn som bli alt mer spesialisert og der kompetanse spiller en alt større rolle. St. meld. Nr. 42 er i hvert fall tydelig med at prinsippet om et enhetspoliti utelukker muligheten til å gi forvaltningsmyndigheter politi- og påtalemyndighet.

1.1.5 Pluralpolitiet – «Plural Policing», Enhetspolitiets fremste utfordrer

Å utfordre politiets etterforskningsmonopol og dermed samfunnets sivile maktapparat er egentlig ikke noe nytt. Særlig ikke med et fremvoksende marked for private sikkerhetstjenester. Dette er et fenomen som utfordrer politiets tradisjonelle makt- og voldsmonopol, særlig politiets primæroppgaver i politiloven (1995) § 1:

«Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig»

Det er ikke lenger en selvfølge at det er politiet som forebygger, håndhever og hjelper borgene og som står for borgernes trygghet og alminnelige velferd. Dette ansvar er dels «solgt ut» eller overlatt til andre aktører som utfører «policing» (polisiær virksomhet), som et tillegg til, et substitutt for eller på vegne av politiet, noe som kan beskrives som «den utvidete politifamilien» (Jason-Lloyd i Larsson et al., 2014, s. 256). Ut ifra dette perspektiv er det opplagt at også statlige tilsynsmyndigheter driver med polisiær virksomhet, for eksempel skatteetaten, tolletaten, kredittilsynet og mattilsynet, men med et til dels annet formål.

Loader (2000) har identifisert fem ulike idealtyper av «policing» som jeg prøver å sette inn i en norsk kontekst:

1. **Policing by Government** – Dette er politiarbeid som utføres av andre statlige og kommunale aktører. Felles for kategorien er at de som utfører politiarbeid er underlagt offentlig og demokratisk styring og kontroll av myndighetene. Det er staten eller kommunen som både «ror og styrer båten» (Osborne and Gaebler i, Loader, 2000). I Norge finner vi noen eksempler på dette. Statens Naturoppsyn (SNO), Bymiljøetaten i Oslo Kommune og Vann- og avløpsetaten i Oslo Kommune har alle begrenset politimyndighet hjemlet i Politiloven § 20 (Fredriksen & Sand, 2018). Dette gir fullmakt for bruk av tvangsmidler eksempelvis pågripelse og beslag av fangstredskaper.
2. **Policing through Government** – Dette er en kategori som kjennetegnes ved at staten kjøper «polititjenester» av private leverandører eller overfører oppgaver som tidligere var politioppgaver, til private aktører. Det vil si polititjenester som utføres på oppdrag av staten. Dette kan for eksempel være vakt og kameraovervåking av statlige eller andre offentlige institusjoner herunder vektertjenester på politihuset i Oslo og på

PHS. Et annet eksempel er den intensjonsavtale⁵ som er inngått mellom Politidirektoratet (POD) og Næringslivets hovedorganisasjon (NHO). Innholdet i avtalen omfatter blant annet at sikkerhetsbransjen utfører oppgaver tillagt av politiet, ved ekstraordinære hendelser/kriser. Felles for denne kategorien er at det er private interesser som «ror båten» men det er det offentlige som «styrer båten»

3. **Policing above Government** – er benevnningen på overstatlige/mellomstatlige institusjoner, for eksempel Interpol og Europol, men også andre samarbeidsformer blant annet «CARIN» (som er en del av Europol) som er et organ for uformell utveksling av blant annet finansiell etterretning.
4. **Policing beyond Government** – Her finner vi det store markedet for private sikkerhetstjenester, en marked som vokser i stor fart. Det er i dette segmentet vi finner vektere fra for eksempel NOKAS, Securitas mfl. som på mange steder tatt over politiets trygghetsskapende, forebyggende og håndhevende oppgaver, ikke på oppdrag av det offentlige, men av kommersielle interesser som fyller en luke når politiet ikke har kapasitet å utføre deler av primæroppdraget, eller velger å prioritere andre områder. Politiet hadde tidligere en politipost på Oslo S. Nå løses dette oppdrag av vektere, og politiet kommer, i beste fall, når vekternes mandat opphører, herunder bruk av tvangsmidler. Dette er en tjenestene som utfordrer politiets makt- og voldsmonopol på en måte som kan ses som kontroversielt, ikke minst da staten hverken «ror eller styrer båten».
Det er i denne kategorien som det er mulig å plassere privat granskingsvirksomhet som er under sterk fremvekst. Dette er virksomhet som har fellestrekk med etterforskning, men er oftest initiert av private interesser for å «granske» ulike former av misligheter for eksempel økonomisk kriminalitet, men også gransking av varsel om kritikkverdige forhold. Denne type av gransking vil kunne kategoriseres som «Policing through Government», når staten kjøper tilsvarende tjenester.
5. **Policing below Government** – den siste kategorien der vi finner for eksempel private initiativ til overvåkning, for eksempel «nabonettverk» mot kriminalitet som dels handler om å bevisstgjøre nærmiljøet om for eksempel risikoen for kriminalitet, men i tillegg at nærmiljøet engasjerer seg i aktiv forebygging gjennom for eksempel patruljering i nabolaget. I denne kategorien går det å plassere «natteravnvirksomhet», det vil si målrettet arbeid for trygghet i ungdomsmiljøet og kontaktetablering mellom

⁵ Intensjonsavtale mellom POD og NHO av 2017, [intensjonsavtlale-pod-nho-endelig-1.12.17.pdf \(nhosh.no\)](https://www.nhosh.no/Intensjonsavtale-pod-nho-endelig-1.12.17.pdf)

ungdommer og voksne. Kategorien går under begrepet «civil policing» (Johnston i Loader, 2000)

Det som Loader (2000) fremhever er de forskjellige kategoriene/idealtypenes rolle opp mot det demokratiske samfunnets kontroll og styringsmekanismer, illustrert med «ro- og styringsmetaforen», og hvordan dette forandres kategoriene imellom. Grensen mellom staten og sivilsamfunnet blir mer utydelig og at dette risikerer å skape et miljø som er vanskelig å regulere og kontrollere. Staten blir «utflankert» (fritt oversatt fra Loader, 2000. s. 331) av private aktører med sterke kommersielle interesser, det vil si kommersiell styring fremfor demokratisk styring.

Dersom vi overfører perspektivet på denne oppgavens problemstilling med en tanke om å gi kontrollmyndighetene lovmessig kompetanse til å etterforske, vil det ut ifra mitt ståsted føre til at problemstillingen ikke fremstår som kontroversiell i det hele tatt. Kontrollmyndighetene utfører allerede i dag «policing» gjennom å kontrollere og håndheve lover og regler, beskrevet av Larsson i Alalehto et al. (2014, s. 597) som «Tilsynsmyndighetene oppfatter seg i varierende grad som kontrollører eller «politi» innen sine felter».

Det å gi kontrollmyndighetene utvidede fullmakter, vil forskyve gjennomføringen av begrensede deler av «politioppgavene» til en annen etat, men gjennomføringen er fortsatt underlagt statens styring og kontroll, som «Policing by Government».

Dette perspektivet utfordrer enhetspolitiets symbolverdi, og enhetspolitiet lever kvar kun som et begrep. Vi har gått fra et enhetspoliti («singularpoliti») til et «pluralpoliti» der kontrolletaten kan ha en etterforskende rolle i en straffeprosessuell forstand.

1.2 Et embryo til forandring – Påtaleanalysen NOU (2017:5)

NOU (2017:5), omtalt som «Påtaleanalysen», ble utarbeidet som grunnlag for en kvalitetsreform og videreutvikling av påtalemyndigheten, med mål om å bidra til forbedringer i straffesaksarbeidet. Kapasitet, effektivitet, rettssikkerhet og kompetanse fremstår som viktige begrep, og utredningen vurderte mulige tiltak for «en bedre og mer lik oppgaveutførelse og resultatoppnåelse for alle deler av landet» (NOU 2017:5, s. 13).

I vedlegg 1 til utredningen har utvalget valgt å vie oppmerksomhet til «Påtalemyndighetens behandling av økonomiske straffesaker» (NOU 2017:5, s. 223 ff) I vedlegget har

utvalgsmedlem Inger Coll skrevet «et notat som omhandler grenseflaten mellom kontrolletatene og politi- og påtalemyndigheten ved inngitte anmeldelser» (NOU 2017:5, s. 25). Vedlegget, som jeg mener er et embryo til forandring, inneholder flere tiltak som bør vurderes, blant annet «bør enkelte kontrolltater få utvidede kontroll- og sanksjonshjemler og/eller påtalekompetanse, slik at presset på påtalemyndighetene letter?» (NOU 2017:5, s. 239)

1.2.1 Nye hjemler for administrative sanksjoner

I vedlegget, pt. 5.4 redegjøres det for muligheten å avkriminalisere noen overtredelser og i stedet ilegge administrative sanksjoner eller tvangsmulkt som alternativ for å sikre etterlevelse. Det refereres til Riksadvokatens prioriteringsrundskriv som utkommer årlig, nærpolitireformen og «etterforskningsløftet», som «underbygger at det å avgjøre saker på stedet, og i én etat, ansees å være mest ressurseffektivt» (NOU 2017:5, s. 240).

1.2.2 Utvidelse av kontroll- og sanksjonshjemlene til kontrolletatene

I pt. 5.5 redegjøres det for muligheten å overføre oppgaver fra politi/påtalemyndighet til kontrolletatene. Dette for å styrke straffeforfølgningen og dermed etterlevelsen, noe som er en realitet i mange andre land, deriblant Danmark og Sverige. I Danmark kan skatteetaten skrive ut «administrative straffegebyr» opp mot Dkr 440 000 for forsettlig skatteunndragelse, og straffegebyr uten maksgrense hvis skatteyter erkjenner forholdet. Skatteetaten kan dessuten utstede «ordensbøder» på mellom Dkr 1 000-5 000 for forhold som ikke nødvendigvis medført skatteunndragelse. (NOU 2017:5)

1.2.3 Sverige

Sverige har som flere andre land gått et steg lengre. I Sverige har Skattebrottsenheten (SBE) ved Skatteverket fått etterforskningskompetanse, noe som innebærer at man er likestilt med politiet når det gjelder etterforskning av blant annet overtredelser av bokføringsloven og skatte- og avgiftskriminalitet. Etterforskningen styres og ledes av påtalejurister (Åklagare) ved Ekobrottsmyndigheten som best kan sammenlignes med Økokrim i Norge. Åklagarna ved EBM har påtaleansvaret for den strafferettslige etterforskning som SBE gjennomfører. Jeg utdyper dette i senere deler av oppgaven.

1.3 Problemstilling

Innledningen fører frem til at jeg velger å formulere følgende *beskrivende* problemstilling til oppgaven.

Hva er argumentene for og imot å gi kontrollstatene lovmessig kompetanse til å etterforske lovbrudd?

Problemstillingen krever en oversiktlig gjennomgang av det juridiske skillet mellom strafferettslig etterforskning utført av politi og påtalemyndighet, og tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet («kontrollmyndigheten»), og at begrepene «rettssikkerhet» og «effektivitet» forklares oversiktlig. Jeg ønsker dessuten, med utgangspunkt i en kriminologisk modell, «Rutineaktivitetsteorien», å forklare hvorfor kriminalitet oppstår, og hva man kan gjøre for å forebygge kriminalitet.

2. Teori – Kriminalitet, etterforskning, tilsyn/Kontroll

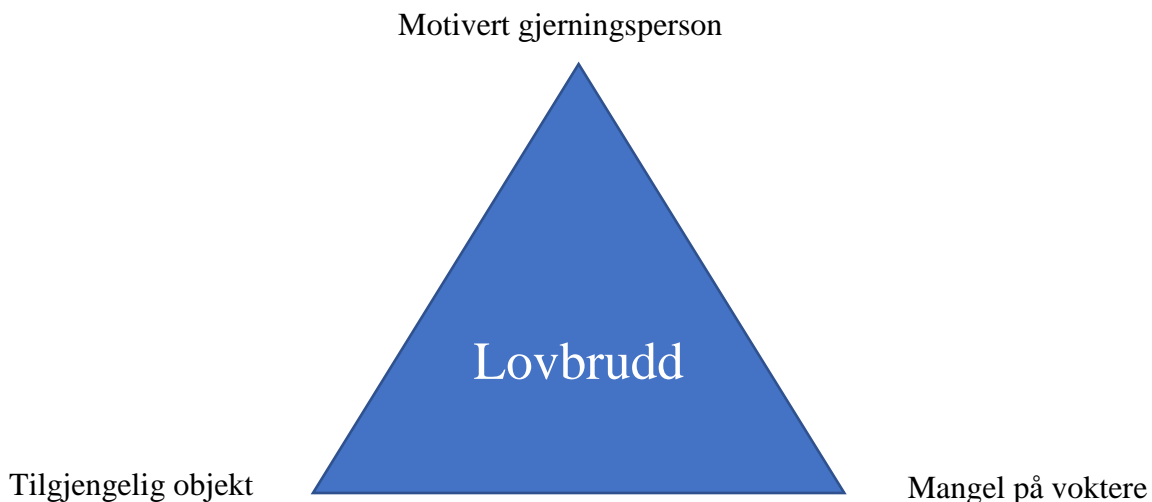
Jeg vil i dette kapittel redegjøre oversiktlig for rutineaktivitetsteorien, skillett mellom etterforskning som utføres av politi og påtalemyndighet, og tilsyn/kontroll som utføres av tilsyns- eller kontrollmyndighet.

2.1 Hvorfor oppstår kriminalitet – Rutineaktivitetsteorien

Rutineaktivitetsteorien (Cohen & Felson, 1979) er en av flere teorier som brukes som utgangspunkt for å forebygge kriminalitet (situasjonell forebygging), og omvendt for å forstå hvorfor kriminalitet oppstår. Teorien bygger på antakelsen at kriminalitet, for eksempel tyveri, hærverk, innbrudd, miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet, skjer i folks daglige rutiner og at en forutsetning for denne kriminalitet er et samspill av tre faktorer:

- Motivated offenders – motivert gjerningsperson
- Suitable targets – tilgjengelig objekt
- The absence of capable guardians – mangel på voktere

Dette illustreres med følgende triangel:



Lovbruddet inntreffer når de tre faktorene inntreffer samtidig, men teorien skiller ikke på menneskelige objekt/offer og andre former av mål, for eksempel felleskapet i termer av skatte- og avgiftskriminalitet og trygdebedragerier.

I teorien er trefaktormodeller konstruerte på antakelsen av at hvis en av faktorene bortfaller, vil ikke effekten/problemet oppstå (for eksempel en brann som trenger oksygen, varme og noe som brenner). Dette gjelder for rutineaktivitetsteorien om hvordan kriminalitet oppstår og dette gir oss selve «løsningen», det vil si hvordan vi forebygger kriminalitet. Finnes ikke et tilgjengelig objekt, oppstår ikke kriminalitet. Tar du bort motivet for gjerningspersonen, så oppstår ikke kriminalitet, og hvis du har gode nok voktere, vil ikke kriminalitet oppstå.

I praksis må politiet og for så vidt kontrolletatene og andre aktører, arbeide mot alle tre faktorene for å forebygge kriminalitet. Effekten oppnår når du har funnet den dominerende faktoren. Kontrolletatene, bostyrene, og namsmannen er først i «kunnskapskjeden» når det gjelder å avdekke nye tendenser og ny «modus operandi», og disse aktører må samvirke for størst effekt (Korsell, 2003). Responsen kan settes inn mot den dominerende faktoren, og forebygging innebærer ifølge rutineaktivitetsteorien at vi «må gjøre lovbrudd mindre lønnsomme, mer risikable og vanskeligere å utføre, i tillegg til å minske muligheten for bortforklaringer» (Lie, 2015, s. 261). Dette er noe som Korsell (2003) er inne på og legger til betydningen av å skape incitament for å gjøre riktig, det vil si å følge loven. En form for «positiv» kontroll gjennom informasjon til de som starter selskaper.

Kontroll er en viktig funksjon og Cohen og Felson (1979, s. 589) skriver følgende (min uthevelse):

«Changes in routine activities could nonetheless alter the likelihood of their convergence in space and time, thereby creating more opportunities for crimes to occur. **Control therefore becomes critical.** If controls through routine activities were to decrease, illegal predatory activities could then be likely to increase”.

Det er ikke bare tradisjonell kriminalitet og økonomisk kriminalitet som kan forklares og forebygges med en situasjonell tilnærming. Larsson (2022) utvikler dette til å gjelde forebygging av ulvedrap, der Statens Naturoppsyn (SNO) gjennom økt, men også mer målrettet tilstedeværelse (kontroll) øker risikoen for å begå lovbrudd (det vil si reduserer motivasjonen for gjerningspersonene). Dette er et eksempel på «policing by Government» nevnt tidligere i oppgaven.

Staten har en ekstra viktig funksjon å fylle siden staten har «roller», som vokter og som tilgjengelig objekt. Staten blir et tilgjengelig objekt når kontrollrutinene ikke er tilstrekkelige i

de etablerte skattefinansierte og tillitsbaserte velferdsordningene. Oppdagelsesrisikoen er liten og «muligheten gjør tyv». Kontroll, håndhevelse og sanksjon vil kunne gjøre lovbruddene mindre attraktive og mindre lønnsomme.

2.2 Strafferettslig etterforskning, hva er det og hvem gjør hva?

2.2.1 Etterforskning

Etterforskning er en av politiets primæroppgaver (se nedenfor) og har blant annet til hensikt å finne ut om det foreligger et straffbart forhold som skal forfølges av det offentlige. Den lovmessige definisjonen, formålet, kommer frem av straffeprosessloven (1981) § 226:

«Formålet med etterforskningen er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for

- a. å avgjøre spørsmål om tiltale,
- b. å tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straffeskyld og eventuelt spørsmålet om fastsettelse av reaksjon,
- c. å avverge eller stanse straffbare handlinger,
- d. å fullbyrde straff og andre reaksjoner,
- e. å tjene som forberedelse for barneverntjenestens behandling av spørsmålet om det skal sette i verk tiltak etter lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjeneste, og
- f. å tjene som forberedelse for behandling i konfliktrådet.

Om personundersøkelse om mentalobservasjon gjelder reglene i kap. 13.

Er en bestemt person mistenkt, skal etterforskningen søke å klarlegge både det som taler mot ham og det som taler til fordel for ham.

Etterforskningen skal gjennomføres så raskt som mulig og slik at ingen unødig utsettes for mistanke eller ulempe.»

Lovdefinisjonen sier egentlig lite om hva dette egentlig innebærer, og vi må søke støtte i annen litteratur. Bjerknes et al. (2018, s. 55) utdyper dette som følger:

«Formålet med etterforskningen er å oppdage, tolke og dokumentere informasjon som kan hjelpe oss å avgjøre om:

- en straffbar handling er i ferd med å bli begått, eller er begått,
- identifisere, lokalisere og eventuelt arrestere gjerningsperson,
- forberede en eventuell rettssak, og
- forebygge lignende hendelser i fremtiden»

Og:

«Etterforskningens overordnede formål er å bidra til økt trygghet og opplevelser av rettferdighet i samfunnet».

Riksadvokaten (1999) beskriver i rundskriv nr 3/1999 sin tolkning av begrepet etterforskning. Rundskrivet kom til på bakgrunn av «et behov av å avklare etterforskningsbegrepet, særlig av hensyn til klare ansvarlinjer og hvilket regelsett som kommer til anvendelse»

(Riksadvokaten, 1999, s. 1). Riksadvokaten understreker at etterforskning, med bakgrunn i straffeprosessloven § 226, er en formålsstyrt virksomhet, og Riksadvokaten (1999, s. 2) skriver:

«Etterforskning er ikke en mer eller mindre tilfeldig innsamling av fakta, men en formålsstyrt virksomhet. Den faktainnsamling som etterforskningen består i, skjer med rettslige normer som bakgrunn, ramme og mål. Det er bare rettsrelevante fakta som er av interesse. Målet for innsamlingen er å etablere grunnlag for at påtalemyndigheten (og eventuelt senere retten) kan vurdere om en straffebestemmelse er overtrådt, og om gjerningsmannen fyller de tre øvrige hovedvilkår for straff: kravet til subjektiv skyld (forsett, uaktsomhet mv.), kravet om tilregnelighet og at det ikke foreligger noen straffrihetsgrunn (for eksempel nødverge eller nødrett).»

Dette beskriver fortsatt ikke selve etterforskningsmetodikken, det vil si hvordan vi etterforsker i praksis. Dette ligger utenfor denne oppgavens problemstilling.

2.2.2 Straffeprosessloven (1981) § 225:

«Etterforskning besluttes, ledes og avsluttes av påtalemyndigheten. Etterforskning utføres av politiet. Tjenestemenn i politiet som ikke tilhører påtalemyndigheten, kan beslutte etterforskning og foreta etterforskningskritt så langt det følger av fullmakt. Uten beslutning av overordnet kan enhver tjenestemann i politiet foreta skritt som ikke uten skade kan utsettes».

«Riksadvokaten og vedkommende statsadvokat kan gi pålegg om å iverksette etterforskning og om hvordan den skal gjennomføres, samt om stansing, jf. § 75.»

«Etterforskning av straffbare handlinger forøvd om bord i norsk skip kan også foretas av utsendte utenriks tjenestemenn og norske honorære representanter som departementet har gitt myndighet, etter nærmere regler som Kongen gir.»

Straffeprosessloven § 225 beskriver hvem som leder etterforskningen og hvem som utfører etterforskningen av en straffesak. Paragrafen har nylig gjennomgått en oppdatering, noe som fremfor alt vil bidra til å oppklare hvem som har ansvaret, dvs. endringen er ment som en klargjøring av ansvarfordelingen mellom påtalemyndigheten (i politiet) og øvrige tjenestepersoner i politiet.

I forarbeidet til den seneste revideringen av straffeprosessloven Prop. 146 L (2020-2021), pt. 14.5.1 nevnes følgende om «gjeldende rett», det vil si før endringen:

«Straffeprosessloven § 225 første ledd første punktum bestemmer at etterforskningen skal «iverksettes og utføres av politiet». Selv om ordlyden ikke uttrykkelig sier noe om hvem som har det formelle og overordnede ansvaret for etterforskningen, er det ikke tvilsomt at det er påtalemyndigheten i politiet som har dette ansvaret etter gjeldende rett. Dette følger av etablert praksis, og av påtaleinstruksen § 7-5 annet ledd første punktum, som bestemmer at «[p]åtalemyndigheten har ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med lov og instruks og kan etter behovet i den enkelte sak gi pålegg om etterforskningens gjennomføring».

Straffeprosessutvalgets forslag (pt. 14.5.2) presiserer det formelle ansvaret for etterforskningen i loven, og en lovfesting av at tjenestemenn i politiet (som ikke tilhører påtalemyndigheten) har mulighet å iverksette/utføre etterforskning så langt det følger av fullmakt, og at det som regel er tjenestemenn i politiet som utfører etterforskningen.

Departements forslag (pt. 14.5.4) innebærer at ansvarfordelingen mellom påtalemyndigheten (i politiet) og øvrige tjenestepersoner i politiet, klargjøres gjennom at ordet «iverksettes» tas ut og setningen «etterforskning utføres av politiet», blir gjeldende. Departementet understreker at «det er fortsatt politiutdannede som vil ha ansvaret for å utføre etterforskningen og de politifaglige vurderingene» og at endringen «vil kunne bidra til

effektivitet og økt kvalitet gjennom tydeliggjøring av påtalejuristens ansvar ved å redusere den slitasje som uklar rolle- og ansvarfordeling kan medføre» (Prop. 146 L, 2020-2021).

Nåværende og tidligere lovtekster inneholder ingen åpning for andre enn «politiet» til å utføre strafferettslig etterforskning. Kontrollmyndighetene har fortsatt ingen selvstendig rett å etterforske ut ifra straffeprosesslovens regelverk.

Det er på ingen måter unikt at kontrollmyndighetene er utelatt fra regelverket og utelatt fra forarbeidene til oppdateringen av straffeprosessloven. Dette henger sammen med formålet med oppdateringen, men også at norsk rettstradisjon ikke åpner for å utvide kontrollmyndighetens ansvar, til å gjelde etterforskning. Prinsippet om «Enhetspolitiet» står seg fortsatt sterk i norsk rettstradisjon.

2.2.3 Politiloven – Politiets primæroppgaver

Etterforskning er en av politiets og påtalemyndighetens primæroppgaver, blant annet nevnt (implisitt) i Politiloven (1995), §§1-2 om politiets ansvar, mål og oppgaver :

«Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig»

Og:

«Politiet skal avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller medhold av lov».

2.2.4 Påtaleinstruksen – politiets etterforskende oppgaver

Påtaleinstruksen (1985) tydeliggjør politiets etterforskende oppgaver blant annet i § 7-5, der det nevnes i 1. ledd at:

«Etterforskningen utføres av politiet, med det unntak som følger av kapittel 34», som gjelder spesialenhetens ansvarsområde.

Oppsummert: Det er politiet som er samfunnets håndhevende, herunder etterforskende, myndighet når det gjelder strafferettslig etterforskning. Det er politiet som er garanten for borgernes rettssikkerhet. Kontrollmyndighetene har andre oppgaver (se nedenfor).

Straffeprosessloven § 225 3. ledd er et unntak fra hovedregelen beskrevet i 1. ledd, og gir «utsendte og norske honorære representanter» etterforskningskompetanse til å etterforske straffbare handlinger forøvd om bord i norsk skip. Dette må sees som et snevert unntak som ligger utenfor denne masteroppgavens formål å utdype.

2.3 Kontrollmyndighetenes oppgaver

Stub (2011) redegjør for «tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet», og ulikheter/likheter med politiets etterforskning av straffesaker. I dette ligger en begrepsfastsettelse av hva som kjennetegner forvaltningens tilsynsmyndighet og forskjellene mellom tilsyn og kontroll.

Stub (2011) skriver at «tilsynsvirksomhetens kjerne ser altså ut til å være håndheving av rettslig forpliktelser», kort fortalt et formål om å avklare om folk gjør som de skal.

Håndhevingen skjer med kartleggings- og kontrolltiltak og ved ileggelse av reaksjoner og sanksjoner. Dette er tilsynsbegrepets kjerne, uten at begrepet nødvendigvis er helt presist.

Stub (2011) skriver videre at tilsynsvirksomhet «har ytterligere tre kjennetegn som kan bidra til å presisere tilsynsbegrepet»:

- Det er en *løpende, formålsstyrt* virksomhet som ikke nødvendigvis er rettet mot noen bestemt.
 - Det er først når man går fra kartleggingsfasen til kontrollfasen som det innledes en forvaltningssak.
- Tilsynsvirksomheten rettes mot *andre*, dvs tilsyn rettes ikke mot egen virksomhet, noe som heller defineres som internkontroll.
- Tilsynsvirksomhet er rettet mot håndheving av *rettslige* forpliktelser som enten er:
 - Generelle
 - Individuelle
 - Generelle og individuelle

Stub (2011, s. 50) oppsummer dette med følgende setning:

«Tilsynsvirksomhet er en løpende, formålsstyrt virksomhet som tar sikte på å avklare om andre overholder generelle eller individuelle rettslige forpliktelser, og å vurdere om det i tilfelle bør ilegges reaksjoner eller sanksjoner ved brudd.»

Stub (2011) redegjør videre for «forvaltningens kontrollvirksomhet», og hvordan man kan avgrense kontrollbegrepet, «dersom man med *kontroll* ikke mener noe mer presist enn *tilsyn*, *oppsyn*, *overvåking*, trekker man ikke noe begrepsmessig skille mellom hverandre». Videre, «Det mest nærliggende i min sammenheng er å la kontrollbegrepet omfatte alle de tiltak som det kan komme på tale å gjøre bruk av i kontrollfasen, f.eks. undersøkelser og beslag».

2.3.1 Konkurransetilsynet – ett eksempel og et avvik

Et eksempel på hvordan tilsynsforvaltningens tilsyns- og kontrolloppgaver er formulert i lov, er konkurransetilsynet. Oppgavene kommer frem av Konkurranseloven (2004) § 9, 1. ledd jf. bokstav a. som følger (min utheving):

«§ 9. Konkurransetilsynets oppgaver

Konkurransetilsynet skal **føre tilsyn** med konkurransen i de forskjellige markeder, herunder ved å

- a. **kontrollere** at lovens forbud og påbud overholdes.»

Konkurranseloven er ellers formulert på en noe spesiell måte ut ifra konkurransetilsynets oppgaver som tilsynsmyndighet. Begrepet «etterforskning» kommer frem i lovens §§ 25-26 om bevissikring og innsyn i overtredelsessaker.

§ 25, 3. ledd (min utheving)

«Originale dokumenter kan tas med når originalen i seg selv antas å ha en særskilt bevisverdi, når bevisverdien vil reduseres ved kopiering eller når dokumentet antas å være et særlig sentralt bevis for overtredelse av bestemmelser i denne lov. Når Konkurransetilsynet tar med originaldokumenter etter denne bestemmelsen, skal den kontrollerte gis kopi av dokumentene, så fremt det kan skje uten skade eller fare for **etterforskningen**.»

§ 26, 2. ledd (min utheving)

«Foretak eller personer som Konkurransetilsynet **etterforsker** for overtredelse av konkurranseloven, skal etter krav gis adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, såfremt det kan skje uten skade eller fare for **etterforskningen** eller tredjeperson. Forvaltningsloven § 19 gjelder tilsvarende. Blir kravet avslått, kan

spørsmålet kreves avgjort av Konkurransklagenemnda.

Dersom **etterforskningen** omfatter flere foretak eller personer, gjelder innsynsretten ikke dokumenter som bare gjelder andre foretak eller personer»

Jeg kan til tross for det ovennevnte ikke se at konkurransetilsynet driver med strafferettslig etterforskning. Begrepet etterforskning kan brukes av «hvem som» også en kontroll/tilsynsmyndighet. Konkurransetilsynet har organisert seg i henhold til dette og har en egen «Etterforskningsstab»⁶.

2.3.2 Forskjellene/likhetene mellom tilsyn/kontroll og etterforskning i straffesporet

Stub (2011, s. 53 f.) skriver at «de færreste vil oppfatte politiets etterforskning av straffesaker som tilsynsvirksomhet», fordi folk flest er vant til å skille mellom forvaltningsrett/forvaltningsprosess og strafferett/straffeprosess. Reglene i de begge sporene skiller seg ut, men begge sporene inneholder håndheving og sanksjoner som virkemiddel for å sikre regeletterlevelse. «I det sporet leder begge spor mot samme mål» (Stub, 2011, s. 54), og begge sporene bygger på en presumsjon om at adgangen til å ilegge reaksjoner og sanksjoner har en individual- og allmennpreventiv effekt. Samtidig nevner Stub (2011) at håndhevingsvirksomheten i straffesporet innledes på et senere stadium enn i tilsynssporet.

De største forskjellene mellom tilsynssporet og straffesporet ligger mellom tilsynssporets reaksjons- og sanksjonsfase, og straffesporets pådømmelsesfase. Tilsynsorganet kan ilegge forskjellige forvaltningsmessige reaksjoner, men straffeporets sanksjon (straff), bortsett fra forelegg, ilegges ved dom.

De administrative og de strafferettslige sanksjonene (straff) har både likheter og forskjeller. Noen administrative sanksjoner, for eksempel tilleggsatt som ilegges av skatteetaten, har status som straff i henhold til EMK protokoll 7, artikkel 4, jf. Menneskerettsloven § 2 nr. 1, og utelukker at skatteyteren dessuten risikerer en strafferettslig sanksjon. Dette vil kunne ses som dobbeltstraff, noe som er forbudt.

Forskjellen ligger i hvordan de administrative og strafferettslige sanksjonene fremstår fra et «moralsk» ståsted. «Straff oppfattes som samfunnets skarpeste sanksjon mot lovbrudd» og det

⁶ <https://konkurransetilsynet.no/om-oss/organisering-og-leiing/>

er «straff som antas å påføre lovbrysteren det største moralske stigma», også der sanksjonene er likartede (Stub, 2011, s. 56 f).

Oppsummert, tilsynsmyndighetene og politiet utfører forskjellige oppdrag, men med flere fellestrekk. Jeg illustrerer dette med å stille opp Riksadvokaten (1999) definisjon (i en noe redusert utgave) av formålet med etterforskning, ved siden av Stub (2011) sin definisjon av formålet med tilsynsvirksomhet:

Etterforskning utført av politiet	Tilsyn utført av kontrollmyndighetene
<p>«Etterforskning er ikke en mer eller mindre tilfeldig innsamling av fakta, men en formålsstyrt virksomhet. Den faktainnsamling som etterforskningen består i, skjer med rettslige normer som bakgrunn, ramme og mål. Det er bare rettsrelevante fakta som er av interesse. Målet for innsamlingen er å etablere grunnlag for at påtalemyndigheten (og eventuelt senere retten) kan vurdere om en straffebestemmelse er overtrådt, og om gjerningsmannen fyller de tre øvrige hovedvilkår for straff.» (Riksadvokaten, 1999)</p>	<p>«Tilsynsvirksomhet er en løpende, formålsstyrt virksomhet som tar sikte på å avklare om andre overholder generelle eller individuelle rettslige forpliktelser, og å vurdere om det i tilfelle bør ilegges reaksjoner eller sanksjoner ved brudd.» (Stub, 2011)</p>

3. Begrepsavklaring

3.1 Rettssikkerhet og effektivitet

Rettssikkerhet er et viktig begrep i rettsstater som Norge og Sverige. Begrepet har flere betydninger, brukes ikke minst i flere sammenhenger, og blir ofte brukt som et samlebegrep for vern mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetene, men også overgrep fra andre borgere.

Påtaleanalysen (NOU 2017:5), kapittel 2 definerer de gjeldende rammer for påtalemyndighetens virksomhet og gjennomgår begrepet rettssikkerhet:

«På et overordnet plan kan begrepet forstås som et sett av ufravikelige minstekrav. I jussens verden er det vanlig å bruke begrepet som uttrykk for at straffeprosessuelle spilleregler er fulgt».

Minstekravene kommer frem dels av grunnlovens § 113, legalitetsprinsippet, § 100, offentlighetsprinsippet, og retten til en prøvning av en uavhengig og upartisk domstol som i tillegg skal gjøre dette innen rimelig tid (grunnloven § 95 og tilsvarende i EMK artikkel 6 nr. 1). Tidsaspekten fremgår også av straffeprosessloven § 226, fjerde ledd, «Etterforskningen skal gjennomføres så raskt som mulig og slik at ingen unødig utsettes for mistanke eller ulempe».

I tillegg kommer rettssikkerhetsidealet til uttrykk gjennom krav om objektivitet i prosessen. I etterforskningsøyemed fremgår dette blant annet i straffeprosessloven § 226, 3. ledd, «Er en bestemt person mistenkt, skal etterforskningen søke å klarlegge både det som taler mot ham og det som taler til fordel for ham».

Påtaleanalysen (NOU 2017:5) refererer i tillegg til straffeprosessutvalgets definisjon av rettssikkerhet som «sikkerhet for at konstatering av straffansvar bygger på korrekt faktum og juss».

Og:

«En begrenset etterforskningsinnsats kan eksempelvis være ressurseffektiv, men vil kunne innebære større usikkerhet enn dersom etterforskningsomfanget nærmer seg grensene for det mulige. Begrensninger i mistenktes rettigheter, som for eksempel begrensninger i det frie forsvarervalg, vil kunne være effektiviserende for etterforskning og irettføring, men

samtidig kunne svekke muligheten for et effektivt forsvar og øke risikoen for uriktige domfellelser».

Begrepene rettssikkerhet og effektivitet er nært forbundet med hverandre.

Rettssikkerhet og effektivitet er ikke kun begreper som er forbeholdt straffesaker og straffeprosess. Begrepene finnes dessuten i en forvaltningsmessig kontekst, ikke minst da forvaltningen griper inn i borgernes liv for å ivareta samfunnshensyn. Det forventes av forvaltningen at den ivaretar borgernes rettssikkerhet. Begrepet er beskrevet i forarbeidene til ny Forvaltningslov (NOU 2019:5), det det nevnes at begrepet kommer i konflikt med kravet til en effektiv forvaltning, «hensynet til effektivitet må avveies mot hensynet til den enkeltes rettssikkerhet» (NOU 2019:5, s. 138) og videre:

«Hvorvidt forvaltningens saksbehandling er «god», beror på hva man mener med «god». En lov som prioriterer rettssikkerhetshensyn fremfor hensynet til effektivitet, er bare god om man mener at hensynet til den enkelte er viktigere enn andre hensyn, og omvendt». (NOU 2019:5, s. 146)

I (SOU 2011:47), "En samlad ekobrottsbekämpning" beskrives "rättssäkerhet" som at:

"Rättsskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivs effektivt med hög kvalitet. Med hög kvalitet avses bl.a. materiellt riktiga beslut fattade på grundval av gällande lagar och andra författningar. I begreppet rättssäkerhet innefattas också att enskilda har möjlighet att få sin sak prövad"

Et viktig prinsipp er at «dersom hensynet til effektivitet og hensynet til den mistenktes rettssikkerhet kommer i konflikt med hverandre, er det hensynet til rettssikkerheten som skal gå foran» (Fredriksen, 2009, s. 18)

4. Metode

4.1 Valg av metode

Formålet med undersøkelsen er å se på hva argumenter som brukes for, og imot, å gi kontrollstaten lovmessig etterforskningskompetanse. Tematikken kan behandles med kvantitativ eller kvalitativ metode.

Jeg har valgt en kvalitativ metode som åpner for flere ulike muligheter, for eksempel intervju, observasjon eller dokumentstudier. Jeg har valgt dokumentstudier som vitenskapelig metode for oppgaven basert på følgende resonnering:

En mulig fremgangsmåte ville ha vært å gjennomføre intervjuer med et utvalg av nøkkelpersoner innen noen yrkeskategorier, for eksempel advokat(er), politi/påtale, og representant(er) for kontrollmyndighetene. Fordelene med intervju ligger i en mulighet å velge riktige kilder, det vil si personer som har kompetanse og erfaring av den spesifikke problemstillingen, som kan formidle sin erfaring og sine argumenter på en åpen, og forhåpentligvis objektiv måte.

Intervjuer med representanter fra de nevnte yrkeskategoriene ville mest trolig ha gitt et forholdsvis subjektivt syn på tematikken, der advokater, mest sannsynlig ville stått på den ene siden, og representanter fra kontrollstatene på den andre siden. Politi og påtale et sted i midten. Intervjuer ville ha gjenspeilet det enkelte individets syn på spørsmålene og ikke den offisielle holdningen fra en organisasjon eller en etat.

Det ville vært mulig å intervjuer flere kilder fra de forskjellige yrkeskategoriene for å få en nødvendig bredde i svarene, alternativt en overbevisende styrke i den ene eller andre retningen. Vanskelighetene ville eventuelt ha vært å finne kilder og få tilgang til kildene, det vil si «tilgang til feltet».

Et alternativ til intervjuer må kunne gi lik, eller bedre kvalitet enn intervjuer. Blant de kvalitative metodene fremstår dokumentstudier som hovedalternativet forutsatt at dokumentene som er brukt som kilder/datagrunnlag vil kunne belyse og gi svar på problemstillingen i oppgaven, og at kvaliteten på kildene/datagrunnlaget er tilstrekkelig. En fordel med dokumentstudier fremfor intervjuer er at «tilgangen til feltet» alltid finnes der, forutsatt at det finnes datagrunnlag.

Dokumentstudier fremstår da som en mer «tilgjengelig» metode for denne oppgaven. Jeg har funnet dokumenter (se i etterfølgende avsnitt) som jeg mener er av god kvalitet og som vil kunne svare ut problemstillingen i oppgaven. De valgte dokumentene gir også, på godt og vondt, en offisiell holdning fra en organisasjon eller en etat som forhåpentligvis ikke bærer preg av enkeltindividers holdninger, samtidig som en må være klar over at en organisasjon eller en etat også kan ha en subjektiv egeninteresse av tematikken.

4.2 Dokumentstudier

Dokumentstudier har flere karakteristika. «Dokumentstudier oppfattes tradisjonelt som ikke-påtrengende metoder» (Tjora, 2021, s. 195) uten at forskeren har noen fysisk interaksjon med den eller de det forskes på. Forskeren bruker dokumenter som «er produsert for andre formål enn forskning» (Tjora, 2021, s. 195), og i «rene dokumentstudier» er det kun dokumentene som er empiri.

Brottveit og Del Busso (2018, s. 109) skriver «... / dokumentanalyse, som hovedsakelig retter seg mot å kartlegge innholdet i offentlige dokumenter, for eksempel ulike typer publikasjoner som NOU-rapporter, handlingsplaner, rundskriv og lovverk».

Tjora (2021) skriver videre at «et vesentlig poeng med dokumenter er at de gir oss informasjon om et saksforhold nedtegnet på et spesielt tidspunkt og et spesielt sted», men vi er nødt til å sette dokumentene inn i en kontekst.

4.3 Offentlige utredninger og proposisjoner som kilder/datagrunnlag

4.3.1 Innledning

Kildene/datagrunnlaget til oppgaven er delvis styrt av problemstillingen i oppgaven og «kildematerialet kan være av svært ulik karakter og kvalitet» (Holme & Solvang, 1996), og det gjelder å være bevisst hvilke begrensninger kildene har.

I dokumentstudier kan kilder deles inn i «normative» og «kognitive» kilder der kilden har momenter av begge typer, men der den ene er mer dominerende enn den andre. Offentlig statistikk kan for eksempel være kognitive kilder, mens lover og forskrifter er normative kilder. Hvis formålet er å få et inntrykk av hvordan forholdene var og forstått er det en fordel å bruke kognitive kilder, hvis du er opptatt av holdninger, intensjoner, krav og retningslinjer, der de normative kildene å foredra (Holme & Solvang, 1996).

Kildene kan deles inn i konfidensielle kilder, offentlige kilder, personlige kilder og institusjonelle kilder, der rapporter, stortingsdokumenter, partivedtak, og resolusjoner er sett som en «offentlig og institusjonell kilde». (Holme & Solvang, 1996).

Oppgavens problemstilling er å finne argumenter knyttet til noe som kan ses som forankret i et prinsipp som har en sterk normativ karakter (hvem som etterforsker lovbrudd), det vil si å finne holdninger til krav og retningslinjer til prinsippet om at andre enn politiet – herunder kontrolltaten - etterforsker lovbrudd. Jeg mener at dette motiverer bruk av offentlige og institusjonelle kilder av normativ karakter som utgangspunkt for det videre arbeidet. Offentlige utredninger, hørings svar og proposisjoner er slike kilder.

4.3.2 Offentlige utredninger

Offentlige utredninger (NOU i Norge og SOU i Sverige) gir tilgang til en vel underbygd argumentasjon innen et spesifikt tema, der deltakerne (utvalget) i utredningen har en spesifikk kunnskap, ekspertise om det aktuelle temaet, Utvalget er tilpasset utredningens formål og utvalget kan suppleres med andre personer for å gi nødvendig bredde. De offentlige utredningene følger av en «bestilling», med mål, mandat og premisser som utvalget forholder seg til i det fortsatte arbeidet.

4.3.3 Høring og hørings svar

Når den offentlige utredningen er ferdig, vil innholdet bli sendt ut på høring («remiss» i Sverige) og det gis mulighet for offentlige og private organer mv å gi høringsuttalelse om utredningen. Fremgangsmåten og formene fremstår som lik i Sverige og Norge.

Høringsbrevet som følger med utredningen gir veiledning til høringsinstansene om hva det ønskes uttalelse om for eksempel foreslåtte tiltak, dette for å gi mulighet til en strukturert sammenligning mellom høringsinstansene. Høringsinstansene er ikke helt bundet til hva det ønskes svar om, og høringsinstansene kan gi «påpekninger dersom det er andre temaer som burde vært omtalt, gitt utredningens mandat» som det gis uttrykk for i høringsbrevet til i NOU 2017:5 (2017) - Påtaleanalysen.

Høringsuttalelsene er viktige for det fortsatte arbeidet, i Norge med en stortingsmelding og deretter proposisjon, i Sverige med «Lagrådsremiss» og deretter proposition. De skriftlige proposisjonene inneholder en sammenfatning over prosessen og gir en detaljert sammenfatning av utredningen og sammenfatning av høringsinstansenes syn.

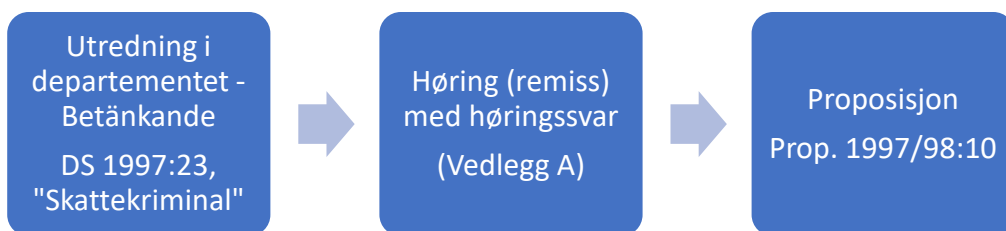
De offentlige utredningene, proposisjonene og høringsvarene gir et godt grunnlag for det videre arbeidet og som grunnlag for å svare ut problemstillingen i oppgaven.

4.4 Valg av datagrunnlag

Siden det ikke finnes noen, kjente, relevante eksempler fra Norge har jeg valgt å belyse problemstillingen i oppgaven ut ifra to eksempler/case fra Sverige, Skattebrottsenheten (SBE) og Försäkringskassan. SBE har allerede lovmessig etterforskningskompetanse når det gjelder etterforskning av skattekriminalitet og overtredelser av bokførings-/regnskapslov i Sverige, mens Försäkringskassan ble foreslått lovmessig etterforskningskompetanse som et virkemiddel for å komme til rette med en kriminalitetstype som noe forenklet kan jamføres med det som i Norge kalles for alvorlige trygdebedragerier, «kvalificerad välfärdsbrottslighet».

4.4.1 Skattebrottsenheten

Forarbeidene til de to eksemplene skiller seg noe. I eksempelet SBE ble forslaget initiert av «Regeringskansliet» som ga departementet i oppdrag å utrede spørsmålet. Forslaget, omtalt som «betänkande» er publisert i noe som i Sverige kalles for «DS – Departementsserien». «Betänkandet» er en del av det forberedende lovarbeidet og sendes deretter ut på høring med en etterfølgende proposisjon.



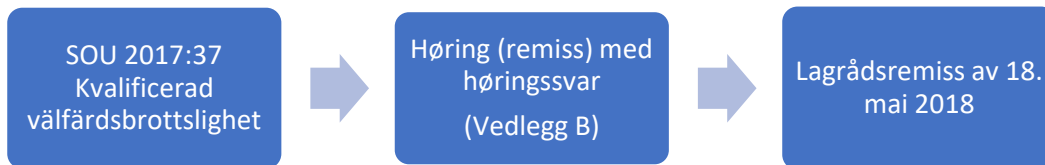
Figur 1, Prosessen i eksempelet SBE

Jeg har søkt, men ikke fått tilgang til DS 1997:23. Jeg har søkt og fått tilgang til høringsvarene til DS 1997:23 (vedlegg A til oppgaven), og jeg har fått tilgang til Prop. 1997/98:10 via nett.

Prop. 1997/98:10 inneholder i alt vesentlig utredningen og betänkandet fra DS 1997:23.

4.4.2 Försäkringskassan

I eksempelet Försäkringskassan har det forberedende lovarbeidet begynt med en SOU, der en komité utredet spørsmålene. Forslaget ble deretter sendt ut på høring.

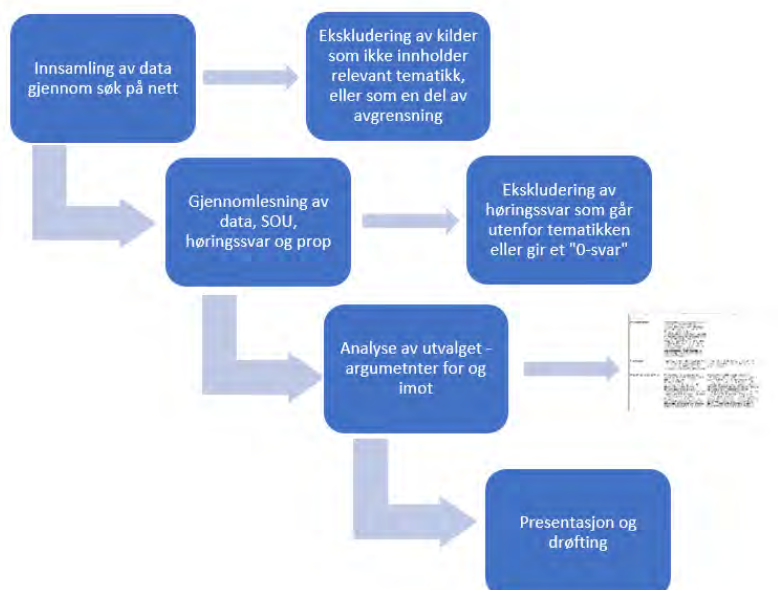


Figur 2, Prosessen i eksempelet Försäkringskassan

Jeg har fått tilgang til SOU 2017:37 (tilgjengelig fra nett). Jeg har søkt og fått tilgang til høringssvarene til SOU 2017:37 (vedlegg B til oppgaven). Arbeidet resulterte ikke i noen proposisjon, men en lagrådsremiss som gjaldt «Krav på elektronisk betaling för rätt till rut- och rotavdrag». Dette er tematikk som ligger utenfor denne oppgavens problemstilling. Forslaget om å innføre en bidragsbrottsenhet ved Försäkringskassan i Sverige ble aldri iverksatt.

4.5 Analyse

I dette avsnitt ønsker jeg å redegjøre for innsamlingen av datagrunnlaget som er brukt i oppgaven, og hvordan dette blitt analysert. Dette illustreres som følger:



Figur 3, Innsamling, gjennomlesing og analyse

4.6 Innsamling

Innsamlingsfasen besto i å søke etter relevante kilder på nett. Fra før hadde jeg kjennskap til SOU 2017:37 og forarbeidene knyttet til «Skattebrottsenheten». DS 1997:23 ba jeg om å få oversendt fra regeringskansliet i Sverige. Jeg har også søkt etter andre kilder, men underveis i prosessen valgt å avgrense utvalget. Høringssvarene til DS 1997:23 og SOU 2017:37 fikk jeg tilsendt fra regeringskansliet i Sverige. Høringssvarene til SOU 2017:37 ble oversendt digitalt i e-post, høringssvarene til DS 1997:23 ble oversendt som papirkopi som jeg deretter digitaliserte. Prop. 1997/98:10 er nedlastet fra nett.

4.7 Gjennomlesing

Jeg har lest alle dokumentene og sortert bort høringssvar som ikke har tilført noe til valgte tematikk/problemstilling. Noen høringssvar er det jeg kaller for «0-svar», det vil si er et svar uten synspunkter i det hele tatt eller høringssvar som ikke omhandler den del av forslaget som inngår problemstillingen.

4.8 Analysefasen

«Analyzing for the appearance of a particular word or content in textual material is referred to as manifest content analysis», skriver Potter & Levine-Donnerstein i Hsieh og Shannon (2005, s. 1283) i en gjennomgang av tre ulike metoder for å analysere tekst. Sitatet ovenfor kommer fra en gjennomgang av den tredje metoden, «Summative content analysis» (fritt oversatt til «oppsummerende innholdsanalyse») som beskriver en metode som går lengre enn den kvalitative ansatsen om å kun telle ord. Ordene, setningene, ja hele innholdet, må fortolkes:

«A summative approach to qualitative content analysis goes beyond mere word counts to include latent content analysis. Latent content analysis refers to the process of interpretation of content» (Holsti i Hsieh & Shannon, 2005, s. 1283-1284)

Min videre fremgangsmåte var at innholdet fra utvalget av datakildene ble strukturert i Excel, slik formen ble et kodningsskjema, der jeg lagt inn argumentene fra de dokumenter som jeg har lest. Etter hvert har dannet seg et mønster med nøkkelord og temaer, altså argumenter som kommer tilbake i de ulike kildene. Nøkkelordene/temaene har deretter blitt oppsummert og fortolket i oppgaven.

Analysen er en sammenfatning av ulike argumenter som presenteres som funn, og som drøftes opp i en kontekst mot problemstillingen, teorier, praksis og egne erfaringer som referanse. Jeg mener at analysemetoden svarer opp mot det som Hsieh og Shannon (2005, s. 1283 ff) benevner som en «oppsummerende innholdsanalyse» (fritt oversatt).

4.9 Pålitelighet, troverdighet, og overførbarhet

I avsnittet «valg av metode» var jeg i noen grad inne på hvorfor jeg valgte dokumentstudier som metode, og fordeler og utfordringer med de metoder som jeg valgte mellom. I dette avsnittet vil jeg kommentere på kvaliteten på studien, og på kildene som blitt brukt ut ifra begrepene pålitelighet (reliabilitet), troverdighet (validitet), og overførbarhet.

4.9.1 Pålitelighet (reliabilitet)

Pålitelighet handler dataen som er brukt, hvordan dataen ble brukt og hvordan dataen ble bearbeidet (Johannessen et al., 2010). Har kildene relevans for oppgaven og finnes det en knytning mellom kildene og forskningsspørsmålet?

Datakildene er som jeg tidligere nevnt, offisielle og institusjonelle dokumenter av normativ karakter. Jeg har brukt offentlige utredninger, høringssvar og proposisjoner med innhold som har en direkte knytning til det jeg undersøker, det vil si problemstillingen i oppgaven. Jeg kjenner ikke til om andre offentlige utredninger eller proposisjoner som behandler den samme tematikken, men det kan ikke utelukkes. Den svenske tolletaten (Tullmyndigheten) og kystvakten (Kustbevakningen) etterforsker kriminalitet, men jeg har ikke aktivt søkt etter tilsvarende utredninger, siden oppgaven må avgrenses. Jeg er kjent med at den norske tolletaten har utredet spørsmålet om å gi tolletaten påtale- og etterforskningskompetanse (Jarland-utvalget), men jeg har avgrenset utvalget til å gjelde de eksempler som er presentert i denne oppgaven.

Høringssvarene som presenteres i oppgaven er basert på et utvalg som jeg mener er adekvat for oppgaven og problemstillingen. Høringsinstansene er relevante for tematikken og min vurdering er at utvalget gjenspeiler forskjellige sider av problemstillingen.

4.9.2 Troverdighet (validitet)

«Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og reflekter virkeligheten».

(Johannessen et al., 2010, s. 230), også formulert som, «har jeg undersøkt det jeg hadde til hensikt å undersøke?» For å vurdere validiteten i oppgaven må jeg være kildekritisk, det vil si er kildene troverdige og vil dette føre til en troverdig studie?

Datakildene er offisielle, institusjonelle og normative, det vil si fremstår som troverdige. Presumsjonen er at de offentlige utredningene er gjennomarbeidede, det vil si man har gjort det man kan for å opplyse sakens faktum, da utredningen fungerer som grunnlag for å stifte eller forandre en lov. Utredningene presenterer ikke nødvendigvis en riktig virkelighetsbeskrivelse, men utredningens egen fortolkning av virkeligheten.

Denne fortolkning risikerer å være politisk påvirket ut ifra hvilke personer eller organisasjoner som er en del av utredningen. Det vil si at det finnes en risiko for at utredningens forslag egentlig er et resultat av en politisk egeninteresse, det vil si «politisk bias», eller en organisatorisk egeninteresse, «organisatorisk bias», og ikke nødvendigvis basert på en objektiv fortolkning av virkeligheten.

I eksempelet «Skattebrottsenheten» bemerker jeg at utredningen er utført direkte av departementet, og ikke en sammensatt gruppe av eksperter, som er realiteten i eksempelet med «Försäkringskassan». Dette kan medføre en større risiko for «politisk bias», og en risiko for at prosessen i noen grad er politisk styrt.

Tilsvarende gjelder for høringsinstansene, det vil si at høringsinstansenes svar gjenspeiler høringsinstansenes egeninteresse, «organisatorisk bias» og deres fortolkning av forslaget.

4.9.3 Overførbarhet

Overførbarhet innebærer at resultatet av forskningen kan overføres til liknende fenomener. Det vil si er det mulig å overføre for eksempel en fortolkning av argumenter basert på innhold fra et land (Sverige) til et annet land (Norge), eller fra en etat til en annen etat? Basert på egen erfaring fra både Sverige og Norge, tør jeg påstå at den grunnleggende problembeskrivelsen som bidrar til å vurdere å gi kontrollmyndighetene etterforskningskompetanse, er forholdsvis lik. De juridiske premissene er like, det vil si lovverkene er lik, og rettssystemene er forholdsvis like. Synet på de grunnleggende rettsverdiene, som rettsikkerhet bør ses på som lik. Jeg tenker at det er stor sannsynlighet for at tilsvarende forslag i Norge, ville ha resultert i omtrent de samme argumentene for og imot, men det bør understrekes at det er vanskelig å gi et helt entydig svar.

5. Skattebrottsenheten i Sverige

5.1 Innledning

Jeg vil i dette kapittel redegjøre for hvorfor SBE ble opprettet, med utgangspunkt i «Ekobrottsutredningen» som resulterte i proposisjonen «Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar», (Prop. 1997/98:10).

I desember 1994 innrettet regjeringen i Sverige en arbeidsgruppe, «Ekobrottsberedningen». Arbeidet resulterte i en felles strategi for bekjempelse av økonomisk kriminalitet i Sverige. Hensikten var å utvikle og effektivisere samfunnets muligheter å forebygge, oppdage, etterforske og håndheve økonomisk kriminalitet. Flere prosjekter har iverksatts med formål om å forbedre lovgivningen og utvikle myndighetenes kompetanse, metoder og organisasjon. «Ekobrottsmyndigheten» ble opprettet som en ny myndighet i Sverige fra den 1. januar 1998, og «Skattebrottsenheterna» (heretter «SBE») ved Skatteverket ble opprettet etter forslag fra regjeringen i Sverige (Prop. 1997/98:10).

5.2 Bakgrunn

Bakgrunnen til den nye strategien var blant annet et ønske om å bli mer effektiv i kriminalitetsbekjempelsen. Opprettelsen av SBE var en del i dette og tok utgangspunkt i et «problembilde» der etterforskning av skattekriminalitet har noen særtrekk ved å sammenligne mer generell eller tradisjonell etterforskning. Dette sammenfattes som følger (Prop. 1997/98:10, 1997), fritt oversatt:

- I mesteparten av skattesakene er de juridiske utfordringene oftest tilknyttet det skatterettslige området.
- Saksbehandlingen krever spesialistkompetanse i skattespørsmål, en kompetanse som finnes i skatteetaten og ikke i politiet.
- Det finnes en sammenheng mellom den strafferettslige etterforskningen og den underliggende forvaltningssaken.
- Saksgangen er normalt at skatteetaten anmelder overtredelsen til påtalemyndigheten, som iverksetter etterforskning. Revisorene ved skatteetaten bistår i etterforskningen som sakkyndige.

5.2.1 Svakheter med den tidligere organisasjonen – seriekobling o flaskehals

Erfaringene viser at saksbehandlingen skaper svakheter/ulemper da skatteetaten og påtalemyndigheten/politiet er «seriekoblet» med hverandre. Forskjellige prioriteringer i de forskjellige etatene skaper «flaskehals» i saksbehandlingen med store restanser som resultat. Etatenes arbeid er ikke synkroniserte, og skatteetaten opplever til tider at det er nytteløst å anmelde skattekriminalitet til politiet.

Det reiser seg spørsmål om ikke problemene («seriekoblingen», «flaskehalsproblemer» og «kompetanseutfordringene») kunne løses ved å tilføye ytterligere ressurser i det eksisterende systemet?

Regjeringen mente at det fantes i hovedsak to argumenter til ikke å velge den løsningen:

- Problemene er strukturelle, noe som påvirker effektiviteten i negativ forstand.
- Tidligere erfaringer har vist at ytterligere tildeling av ressurser (med øremerkede midler), ikke hadde ført til noen forbedring.

Regjeringen sammenfatter:

«En lösning av problemen med hanteringen av skattebrottsutredningar bör därför enligt regeringens mening sökas på annat håll än genom ytterligare resurstilldelning till befintliga organisationer». (Prop. 1997/98:10, s. 41)

Videre:

«Skattebrottens egenskaper och volym gör det enligt vår mening väl befogat att överväga om inte utredningsinsatser beträffande skattebrott kan utföras av någon annan myndighet än polisen». (Prop. 1997/98:10, s. 41)

Og:

«Problemen med hantering av skattebrottsutredningar avser främst de polisiära resurserna. Ett syfte med att låta en annan myndighet utreda skattebrott är också att avlasta polisen». (Prop. 1997/98:10, s. 41)

5.2.2 Det opprinnelige forslaget til ny organisasjon

Det opprinnelige forslaget, med «Tullmyndigheten»⁷ (Tolletaten i Sverige) som modell, var tenkt å gjennomføres i to trinn:

- a) Å bistå politi og påtalemyndighet i etterforskning av skattekriminalitet
- b) Å på selvstendig grunn iverksette og lede etterforskning av blant annet skattekriminalitet, og utstede forelegg.

Det senere, b) først etter at SBE hadde blitt en tilstrekkelig kompetent og velfungerende organisasjon med tilstrekkelig erfaring av etterforskning. Regjeringen endte opp med å avgrense gjennomføringen til kun den første delen, a). SBE skulle bistå med å etterforske skattekriminalitet mv.

5.2.3 Rettssikkerhet

Utredningen tar opp spørsmålet om rettssikkerhet, sammenlignet ulike formål og regelsett som en etterforskende myndighet har jamført med en kontrollmyndighet. Som mistenkt i en straffesak har individet andre rettigheter enn som en part i en forvaltningssak. Dette påvirker hvilken informasjon som kan innhentes, og deles mellom de ulike etatene. Innhenting av opplysninger til et formål (kontroll) kan ikke ukritisk brukes til et annet formål (straffesak) og motsatt. En grunnleggende premiss for gjennomføringen av reformen var at den etterforskende delen av skatteetaten (SBE) ble holdt adskilt fra den fiskale (kontrollerende) delen av skatteetaten. Dette skillet var en prinsipiell forutsetning for gjennomføring av reformen.

5.2.4 Effektivitet

Utredningen mente at reformen ville ha en positiv effekt på effektiviteten i håndteringen av straffesaker gjeldende skattekriminalitet, selv om den myndighet som anmelder i stort sett all skattekriminalitet, også etterforsker kriminaliteten. Med en slik organisering har myndigheten betydelig større mulighet for å tilpasse ressursene i de forskjellige delene av virksomheten, sammenlignet med om oppgavene fordeles på ulike myndigheter. En etterforskende enhet innen skatteetaten trenger ikke å konkurrere om ressurser med andre sakstyper, slik tilfellet er innen politiet.

⁷ Tolletaten i Sverige har en begrenset etterforskningskompetanse.

5.3 Regjeringens endelige forslag til ny organisasjon

Regjeringens endelige forslag⁸ ble som følger:

«Åklagaren skall leda förundersökningar på skatteområdet. Skattebrottsenheten skall biträda åklagaren vid förundersökning i fråga om alla slags brott inom skatteområdet och i fråga om bokföringsbrott. Skattebrottsenheten skall också kunna biträda åklagaren vid förundersökning i fråga om andra brott, om åklagaren finner at det finns särskilda skäl för detta”.

”Skattebrottsenheten skall självständigt få utföra förenklade brottsutredningar, men ges inte några befogenheter att använda straffprocessuella tvångsmedel”. (Prop. 1997/98:10, s. 46)

5.4 Høring og høringssvar

Jeg har innhentet samtlige høringssvar via en henvendelse til «Regeringskansliet» i Sverige, som deretter sendte høringssvarene i brev. Dette ble digitalisert. Høringssvarene er samlet i sin helhet i vedlegg A til oppgaven.

5.4.1 Sammenfatning av høringssvarene

En sammenfatning av høringssvarene finnes i (Prop. 1997/98:10, s. 39-40):

Høringssvar ble sendt fra 25 høringsinstanser (remissinstanser). 10 høringsinstanser var positive til reformen i sin helhet, ytterligere 2 høringsinstanser var positive til trinn en (a.), at SBE bistår politi og påtalemyndigheten (Ekobrottsmyndigheten) med å etterforske skattekriminalitet mv. «Justitiekanslern» (Regjeringsadvokaten) var nøytral og «Rikspolisstyrelsen» (Politidirektoratet) var i tvil til forslagene. «Riksrevisionsverket» var positiv, men mente at beslutningsgrunnlaget var mangelfullt, og ville ikke konkludere.

Resterende 9 høringsinstanser, deriblant «Justitieombudsmannen» (Sivilombudet) og «Riksåklagaren», frarådet fra å gjennomføre forslagene. Av de 9 høringsinstansene anså 4 høringsinstanser at oppgavene skulle overføres til Ekobrottsmyndigheten og 4 høringsinstanser at, hvis SBE ble innført, skulle dette begrenses til trinn en (a.) Når det gjaldt

⁸ Prop. 1997/98:10 inneholdt flere deler, blant annet muligheten for å drive med etterretningsvirksomhet og spaning. Disse forslagene ligger utenfor masteroppgavens problemstilling og gjennomgås ikke.

skillet mellom den etterforskende delen av skatteetaten (SBE), og den «fiskale» delen (forvaltningen/kontrollmyndigheten) mente «Göteborgs Tingsrätt» at delene må skille lag for å oppnå tilstrekkelig grad av rettssikkerhet i systemet. «Riksskatteverket» (Skattedirektoratet) mente at det var mulig å oppnå ytterligere effektivitetsgevinster dersom SBE gjennomførte både den strafferettslige etterforskningen og den forvaltningsrettslige utredningen (kontrollen). «Länsstyrelsen i Stockholms Län» (Statsforvalteren i Stockholm) mente at argumentene for reformen, at «seriekoblingen» og «dobbeltarbeidet» ville opphøre. Dette ble forklart med at det ikke var tenkt at den den strafferettslige etterforskningen og den forvaltningsrettslige utredningen skulle koordineres. Disse synspunktene deltes av flere påtalemyndigheter, «Jusek» (Juristforbundet), «Industriförbundet» og «Svenska Arbetsgivareföreningen».

«Advokatsamfundet» tvilte på at det var mulig å holde SBE adskilt fra den forvaltningsmessige delen av skatteetaten. «Kammarrätten i Jönköping» mente at forslaget ikke ville løse «flaskehalsproblematikken» i forhold til antallet påtalejurister ved Ekobrottsmyndigheten. Det samme mente «Riksskatteverket».

Blant høringsinstansene fantes en majoritet for å gå for «trinn en», det vil si at SBE kun bistår ved etterforskning av skattekriminalitet. Flere var negative til å gjennomføre «trinn to», det vil si at i tillegg gi SBE mandat å beslutte om å iverksette og lede etterforskning av skattekriminalitet. Regjeringen delte majoriteten av høringsinstansenes vurderinger.

5.5 Oppsummering av et utvalg av høringssvar – funn

Jeg har valgt å se nærmere på et utvalg av høringsinstansenes svar og deres argumentasjon. Jeg har valgt både positive og negative høringssvar for å nærmere kunne vurdere argumentasjonen for, og argumentasjonen imot forslaget om å opprette en skattebrottsenhet med etterforskende oppgaver. Jeg har valgt å se nærmere på:

- Rikspolisstyrelsen (RPS)
- Riksåklagaren (RÅ)
- Riksskatteverket (RSV)
- Sveriges Advokatsamfund

Jeg vurderer disse høringsinstanser som sentrale for oppgavens problemstilling da høringsinstansene representerer forskjellige deler av rettsstaten og dels forskjellige interesser.

5.5.1 Rikspolisstyrelsen (RPS)

RPS (vedlegg A, s. 97-99) er i tvil til forslaget og har noen kritiske innvendinger, ikke minst i lyset av at Ekobrottsmyndigheten (EBM) blitt opprettet. RPS skriver:

«Det vore ulykklige å røre seg ytterligere ett steg på vegen mot en splittet organisasjon for brottsbekämpfung. Det finns här andra länder som kan tjäna som varnande exempel». (vedlegg A, s. 97)

Og:

”Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning finns det i och för sig en fördel med att både den inledande skatteutredningen och själva brottsutredningen handläggs inom samma myndighet för att undvika ”dubbelutredning”. (vedlegg A, s. 97)

Videre:

”Ur polisväsendets synvinkel ter det sig också motiverat att den speciella typ av ärenden som det är fråga om hanteras av personal med specialistkompetens i skattefrågor. Det finns samtidigt starka skäl som talar för att det straffrättsliga systemet vad gäller enklare brott inom skatteområdet i större utsträckning bör ersättas med administrativa avgifter”. (vedlegg A, s. 97)

5.5.2 Riksåklagaren (RÅ)

RÅ (vedlegg A, s. 33-39) fraråder fra å opprette en «skattekriminal» (SBE)⁹. RÅ sitt svar er omfattende, men i den del som omfatter planer om å gi skatteverket (SBE) etterforskende kompetanse skriver RÅ blant annet følgende:

”Det är enligt min mening viktigt att kompetens och kunnande från skattemyndigheterna tas tillvara inom den nya ekobrottsmyndigheten. Detta bör ske genom att personal från Skatteförvaltningen biträder åklagaren med expertkunskaper vid utredning av skattebrottslighet. Denna personal skall dock inte få befogenheter som åklagare eller poliser utan arbeta som civilanställda experter. Detta kommer

⁹ Det opprinnelige navneforslaget til ny etterforskende enhet ved skatteetaten i Sverige var «Skattekriminal». Dette ble etter hvert endret til «Skattebrottsenheten (SBE)»

sannolikt i många fall att leda till en högre kvalitet på brottsutredningarna.” (vedlegg A, s. 34)

Og:

”Jag anser vidare att det är mycket viktigt att brottsbekämpande och brottsbeivrande uppgifter inte bryts ut från rättsväsendet. I stället bör ett samlat grepp tas på ekobrottsbekämpningen.” (vedlegg A, s. 34)

Vidare:

”Det vore enligt min uppfattning inte lämpligt att vid sidan av en ekobrottsmyndighet inom åklagarväsendet bygga upp en konkurrerande organisation på ekobrottsbekämpningens område inom skatteförvaltningen. Detta skulle innebära en olycklig splittring av ansvaret för ekobrottsbekämpningen. Ansvaret skulle då delas av Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket. Om därtill skulle tillskapas en ekobrottsmyndighet i form av en central förvaltningsmyndighet skulle ansvaret för ekobrottsbekämpningen splittras ytterligare och bilden av en komplicerad konstruktion med inbyggda oklarheter vad gäller ledning och styrning bli allt tydligare.” (vedlegg A, s. 34)

RÅ utdyper vidare forslagets synpunkter knyttet til begrepet «seriekoblede myndigheter» og forvaltningsmyndighetens formål som skiller seg fra etterforskning ut ifra et rettssikkerhetsperspektiv. RÅ skriver (vedlegg A, s. 35):

”I rapporten föreslås att brottsutredningen och skatteutredningen skall bedrivas vid olika avdelningar inom skatteförvaltningen. En effekt av åtskillnaden mellan brottsutredning och skatteutredning är emellertid att problemet med seriekopplade arbetsenheter kommer att kvarstå. Dubbelarbete kommer alltså att ske i samma utsträckning som i dag och några egentliga effektivitetsvinster kommer inte att göras. Skatteutredning och brottsutredning tjänar helt olika syften. Den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten måste bedrivas objektivt och med utgångspunkt i allmänna rättssäkerhetsgrundsatser. Det ligger därför som framgår av vad jag nyss anfört ett särskilt värde i att denna verksamhet är organisatoriskt helt skild från skatteförvaltningen. Det t.o.m. hävdas att detta utgör en särskild rättssäkerhetsgaranti.”

5.5.3 Riksskatteverket (RSV)

RSV (vedlegg A, s. 117-127) er «meget positiv» til at det gjennomføres konkrete tiltak. RSV er positiv til å opprette en «skattekriminal» (SBE):

”RSV delar ekobrottsberedningens oppfattning att införandet av skattekriminalverksamhet vid skattemyndigheterna kommer att innebära en mycket betydande effektivisering av brottsutredningarna inom skatteområdet och närliggande, berörda områden.” (vedlegg A, s. 117)

RSV syn går lengre enn de andre høringsinstansene når det gjelder effektiviseringsgevinster, og mener at man bør gi den nye enheten mulighet til å gjennomføre både den «fiskale» delen og selve etterforskningen, det vil si uten et skille, RSV skriver:

”RSV anser dock att ytterligare effektivitetsvinster skulle uppnås om skattekriminalenheterna kunde genomföra såväl skatte- som skattebrottsutredningen i likhet med vad som sker vid tyska Steuerfahndung. RSV pekar i yttrandet på de fördelar som enligt verkets mening följer med en sådan lösning. Det ska här dock med skärpa påpekas att RSV finner stora effektivitetsvinster även med ekobrottsberedningens förslag till organisation.” (vedlegg A, s. 117)

RSV kommenterer spørsmålet om rettssikkerhet ut ifra sin tolkning av problematikken rundt dokumentinnsyn mellom myndighetene, noe jeg velger å ikke gå inn på. Konklusjonen til RSV er dog at forutsetningene for bibeholdt rettssikkerhet fortsatt ses som stor med det foreslåtte systemet. Dessuten mener man at individets rettigheter sterkes i forhold til Europakonvensjonens artikkel 6 (retten til en rettferdig rettergang), om den fiskale utredningen og etterforskningen løper parallelt, uten at dette utdypes.

5.5.4 Sveriges Advokatsamfund

Sveriges Advokatsamfund (vedlegg A, s. 205-209) er negativ til forslaget, og fraråder, primært ut ifra et prinsipielt grunnlag og de skriver:

«Även om en skattekriminalverksamhet möjligen skulle kunna effektivisera utredningen av skattebrottmålen kan ett inrättande av en sådan verksamhet komma att stå i strid med grundläggande principer för hur förundersökning i brottmål skall bedrivas. För det fall samma statliga myndighet "såsom målsägande" skulle komma att

ansvara för såväl den fiskalt inriktade skatteutredningen som utredningen av skattebrottmålen föreligger en påtaglig risk för att förundersökningen i skattebrottmål ej kan komma att bedrivas med den objektivitet som föreskrivs i 23 kap. 4 § Rättegångsbalken. Behovet av att inrätta en särskild skattekriminalverksamhet kan därför komma i konflikt med grundläggande krav på rättssäkerhet varför det bör övervägas om inte skattebrottmålen väl skulle kunna handläggas inom den förstärkta Ekobrottsmyndigheten”. (vedlegg A, s. 205)

Sveriges Advokatsamfund argumenterar mot Ekobrottsberedningens sitt syn på kompetanse og kunnskaper som et argument for ny organisasjon. Advokatsamfundet er usikker på om dette er begrunnet da flesteparten av skattesakene vurderes som «enkle». Det kan derfor stilles spørsmål om reformen bør gjennomføres ut ifra dette perspektivet. Advokatsamfundet skriver:

”Att denna kategori av ärenden blir liggande och inte åtalade beror enligt samfundets mening mer på resursanvändningen hos polis- och åklagarmyndigheten än på bristande skattekunskaper.” (vedlegg A, s. 207)

Advokatsamfundet vekter de ulike rettssikkerhetsargumentene mot hverandre. Beredningen anfører saksbehandlingstid som et rettssikkerhetsargument for reformen, Advokatsamfundet nevner skattemyndigheten som en forvaltningsmyndighet med en annen oppgave, å sørge for at borgerne betaler riktig skatt, ikke å etterforske skattekriminalitet. Skattemyndigheten må være objektiv og det går ikke å være fornærmet og etterforsker samtidig.

Til sist et avsnitt som er interessant ut ifra neste Case (Försäkringskassan). Advokatsamfundet skriver:

”Enligt samfundet är konstruktionen med polisiär verksamhet inom en förvaltningsmyndighet dessutom ett synnerligen främmande inslag i svensk förvaltningstradition. För samfundet ter det sig lika främmande om man för att stävja bidragsfusk skulle inrätta en polisiär verksamhet hos de sociala myndigheterna eller andra myndigheter som lämnar bidrag till medborgarna.” (vedlegg A, s. 209)

6. Försäkringskassan i Sverige

6.1 Innledning

Etter flere års drift av SBE med generelt gode erfaringer, ønsket regjeringen i Sverige å ta grep mot det som er beskrevet som «brott mot velfärdssystemen – velfärdsbrottslighet». Dette er et samlebegrep for den kriminalitet som rettes mot:

- Försäkringskassan
- Pensionsmyndigheten
- Centrala Studiestödsnämnden
- Migrationsverket
- Arbetsförmedlingen
- Kommuner
- Arbetslöshetskassor

Felles for etatene er at de er finansiert av skatter og avgifter, nettopp det som den svenske regjeringen ønsker å komme til bunns i. Det er ikke akseptabelt at velferdsordningene brukes som «minibank» av individer og grupperinger som systematisk utnytter svakhetene i systemene. I (SOU 2018:14) refereres det til flere studier der det blitt gjort forsøk å anslå hvor mye denne «velferds kriminalitet» koster. Det konstateres at det er vanskelig å komme frem til en sum som er tilstrekkelig sikker. Usikkerhetsmarginen er stor, men 16,5 milliarder per år nevnes (2010). I denne sum inngår utbetalinger som ikke nødvendigvis er straffbare, det vil si feil som betegnes som tilfeldige/utilsiktede.

6.2 SOU 2017:37 (2017) «Kvalificerad Velfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra»

Utredningen fikk i oppdrag ”att göra en översyn av velfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet”. Med «kvalificerad velfärdsbrottslighet» menes at kriminaliteten er mer avansert eller gjør større skade på samfunnet enn «normalt». Ved vurdering av alvorlighetsgrad må det gjøres en helhetsvurdering (SOU 2017:37, s. 23)

6.3 Formål

Formålet med utredningen var å:

”Identifera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerande system för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag” (SOU 2017:37 s. 21).

I tillegg har utredningen fått i oppdrag å se igjennom funksjonen for oppfølging og kontroll hos flere myndigheter og analysere de kriminalitetsbekjempende myndighetenes forutsetninger for å etterforske og sanksjonere denne type kriminalitet.

Utredningens utgangspunkt er at kontroll er det mest hensiktsmessige verktøyet for å forebygge feilaktige utbetalinger fra systemet, men i tillegg at kriminaliteten må håndheves gjennom at myndighetene gis forutsetninger for dette.

Utredningen mener at det finnes et stort behov for å tenke nytt da den nåværende modellen for bekjempelse av velferdskriminalitet ikke er formålstjenlig. En effektiv kriminalitetsbekjempelse er nødvendig for å opprettholde legitimiteten og troverdigheten for velferdssystemene. Kvalifisert velferdskriminalitet er vanskelig å oppdage og tiltakene må settes inn der man vurderer at forekomsten er som størst.

6.3.1 Flere myndigheter, forskjellige prioriteringer og forskjellig kompetanse

Utredning (i kontrollsporet) og etterforskning av trygdebedragerier spenner over flere ulike myndigheter, og trygdesystemer, dels de som har et utbetalingsansvar, men dessuten de som prøver å håndheve/etterforske kriminaliteten. Nevnte aktører har forskjellige mål, styresystemer, kultur og kompetanse. Utredningen peker på at antallet anmeldelser er avhengig av hvilke prioriteringer som gjøres, og fravær av en helhetlig styring og helhetsperspektiv er påvirkende faktorer. Det synliggjøres et for kompetanse og samhandling mellom aktørene. Utredningen skriver:

”Till exempel kan en utbetalande aktör lägga ner stora resurser på kontrollåtgärder för att upptäcka misstänkta brott som därefter sedan inte utreds eller lagförs på grund av den brottsbekämpande myndighetens prioriteringar eller arbetsbelastning. Detta gäller

såväl enklare utredningar som utredningar om kvalificerad välfärdsbrottslighet”. (SOU 2017:37, s. 281)

Og:

”I utredningens arbete har det lyfts fram att det finns brister i kompetens i flera led i utredningskedjan och att det finns ett stort behov av samverkan mellan utbetalande aktörer och brottsbekämpande myndigheter”. (SOU 2017:37, s. 281 f)

Feilene har blitt påpekt og det er gjort forsøk på å komme til bunns i dette, men utredningen påpeker at mangelen på kompetanse og samhandling med hensyn til kvalifisert velferdskriminalitet utgjør en stor risiko for at kriminaliteten ikke oppdages, etterforskes og pådømmes.

6.3.2 Tiltak – Ny organisasjon

Utredningen foreslår flere tiltak, blant annet om å innføre en ny organisasjon for å bekjempe kriminalitet mot velferdssystemene. Man skriver:

”För att upprätthålla trovärdigheten för såväl välfärdssystemen som rättsväsendet är det av stor vikt att bekämpningen av brott är effektiv och rättssäker. Enligt vår mening finns det ett stort behov av förändringar på detta område. Den nuvarande ordningen för bekämpning av brott mot välfärdssystemen är inte ändamålsenlig och vi föreslår därför att en ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas utanför Polismyndigheten. Enheten bör placeras som en särskild enhet hos Försäkringskassan enligt den modell som gäller för Skatteverkets skattebrottsenhet. Bidragsbrottsutredningarna ska hållas organisatoriskt avskilda från utredningar och beslut om utbetalningar av olika ersättningar. Denna reform bör genomföras efterhand som kompetens och organisation byggs upp”. (SOU 2017:37, s. 30)

6.3.3 SBE som modell

Det er tydelig at utredningen tar utgangspunkt i modellen som tidligere er blitt redegjort for, det vil si den svenske skatteetatens «Skattebrottsenhet» (SBE), når man skisserer på et forslag for bekjempelse av kriminalitet mot velferdssystemene.

6.3.4 Et utøket mandat

Utredningen vil i tillegg gi «Försäkringskassan» ytterligere myndighet, den å la «särskilt förordnade befattningshavare» å innlede/iverksette og lede etterforskning som gjelder trygdebedragerier av «enkel beskaffenhet»¹⁰. Når saken ikke er av «enkel beskaffenhet» skal saken tas over av påtalemyndigheten (Ekobrottsmyndigheten). Den nye enheten, «Bidragsbrottsenheten», foreslås å gis myndighet til å ta beslag, ta DNA-prøver og bistå ved ransaker som gjennomføres av politiet. Oppsummert er dette et forslag som går lengre enn hva SBE har myndighet å utføre, ja til og med lengre enn det som tidligere ble beskrevet som «trinn to» ved opprettelsen av SBE som etterforskende myndighet.

6.4 Oppsummering av et utvalg av hørings svar - funn

Jeg har innhentet samtlige hørings svar via en henvendelse til «Regeringskansliet» i Sverige, som deretter tilsendt hørings svarene i e-post. Av høringsinstansene har jeg valgt ut følgende:

- Polismyndigheten – Tilsvareer Politidirektoratet
- Ekobrottsmyndigheten (EBM) - Økokrim
- Försäkringskassan – NAV (eksklusive pensjon og arbeidsledighetstrygd)
- Svea Hovrätt - Borgarting Lagmannsrett
- Hovrätten för Västra Sverige – Gulating Lagmannsrett
- Åklagarmyndigheten, Riksåklagaren – Påtalemyndigheten v, Riksadvokaten
- Brottsförebyggande rådet (BRÅ) – Det kriminalitetsforebyggende råd/Nasjonalt kompetansesenter for kriminalitetsforebygging
- Pensionsmyndigheten - pensjonsdelen i NAV
- Skatteverket - Skatteetaten
- Centrala Studiestödsnämnden (CSN) - Lånekassen
- Sveriges Advokatsamfund – Advokatforeningen

Utvalget støtter seg på at høringsinstansene dels er fagmyndigheter, men i flere tilfeller delvis berørt av, eller har interesse for forslaget, enten som fornærmet part i saker som gjelder velferds kriminalitet, eller som rettspleiende organisasjon.

¹⁰ Spørsmålet om en sak er av «enkel beskaffenhet» avgjør i Sverige om det er politiet eller påtalemyndigheten som leder etterforskningen. Dette følger av en «katalog» publisert av påtalemyndigheten i Sverige.

Høringssvarene inneholder av naturlige årsaker svar på andre spørsmål i forslaget. Spørsmål som ikke er relevante for denne oppgaven. Jeg har satt søkelys på forslagets pt. 11 «Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen» der opprettelsen av en bidragsbrottsenhet på Försäkringskassan med etterforskningsoppgaver, er sentral. Min oppsummering av høringssvarene vil utelukkende handle om dette.

Med funn mener jeg det som svarer ut oppgavens problemstilling, det vil si argumenter for og imot å gi kontrollmyndigheten (i dette case, Försäkringskassan) lovmessig etterforskningskompetanse.

6.4.1 Polismyndigheten

Det svenske politiet (vedlegg B, s. 71-72) er positive til forslaget og mener at forslaget vil føre til en mer effektiv og rettssikker bekjempelse av velferds kriminalitet, uten at dette utdypes i høringssvaret. Det fremkommer ingen argumentasjon for eller imot i høringssvaret som er direkte konkluderende. Politiet skriver:

”När det gäller inrättande av en ny enhet för utredning av bidragsbrott hos Försäkringskassan föreslås enheten få polisiära befogenheter, bland annat att fatta beslut om att inleda och leda förundersökning enligt bidragsbrottslagen. Försäkringskassan saknar idag erfarenhet av detta. Det är därför av stor vikt att nu berörda myndigheter delar med sig av sina erfarenheter, särskilt under uppbyggnadsfasen. Polismyndigheten vill särskilt poängtera vikten av att enheten även arbetar brottsförebyggande”. (vedlegg B, s. 71)

Politiet har en egeninteresse i saken. Det er politiet som nevnes i utredningen som den myndighet som har en stor tilstrømning av trygdebedragerier som ikke etterforskes i det omfatning som kan forventes, med henleggelse og store restanser som resultat.

6.4.2 Ekobrottsmyndigheten (EBM)

Innledningsvis konstateres det at EBM (vedlegg B, s. 53-70) er negativ til forslaget til ny organisasjon. EBM deler utredningens syn på at velferds kriminaliteten må håndheves bedre. EBM mener at forslaget om å innrette en bidragsbrottsenhet (og påtalehåndteringen til EBM) er en effekt av at politiet og påtalemyndigheten ikke har klart å håndtere utfordringene knyttet til trygdebedrageriene. Utredningen (ikke EBM) mener at det finnes motiver for å tro at ytterligere ressurser ikke vil føre til en positiv utvikling, da problemene er av strukturell og

organisatorisk art. Dette kan tolkes som at EBM egentlig mener dette, det vil si at dette egentlig er et spørsmål om ressurser, og at flere ressurser vil løse problemene.

De sentrale argumentene mot forslaget er at utredningen ikke gjort en god nok konsekvensanalyse, og heller ikke utredet alternative løsninger. En bidragsbrottsenhet ved Försäkringskassan vil føre til at EBM får ytterligere en organisasjon å forholde seg til, noe som er ineffektivt.

EBM presenterer flere alternativer som de mener er bedre, blant annet avkriminalisering og administrative sanksjoner slik at politiet og påtalemyndigheten kan konsentrere seg om de alvorligste sakene.

EBM tar høyde for at forslaget om ny organisasjon vil gå igjennom. Med dette utgangspunktet presenterer EBM synet på hvordan en slik organisasjon bør se ut og, hvorfor:

”För att garantera rättssäkerhet och få en effektiv hantering bör den föreslagna bidragsbrottsenheten utformas helt enligt den beprövande modell som finns på Skatteverket, dvs. bidragsbrottsenheten ska biträda åklagaren i förundersökningen och inte leda förundersökningen” (vedlegg B, s. 59)

EBM er av den oppfatningen at kontrollutredninger og strafferettslig etterforskning må holdes organisatorisk adskilt. Dette har med tilliten til myndigheten, og systemet.

6.4.3 Åklagarmyndigheten (ÅM)

ÅM (vedlegg B, s. 40-52) fraråder de tiltenkte organisatoriske forandringene, og mener det trengs ytterligere konsekvensanalyser. Alternativene har ikke blitt utredet tilstrekkelig. ÅM nevner at regjeringen kan gi i oppdrag til politiet om å opprette en «bidragsbrottsenhet», for å bedre utnytte kompetansen som allerede finnes i politiet.

ÅM påpeker at det er tvilsomt at den som er fornærmet/melder dessuten etterforsker lovbrudd. Det er politiet som har samfunnsoppdraget om å etterforske, og alternativet vil svekke rettssikkerheten, særlig spørsmålene om objektiv håndtering og en rettferdig rettergang, noe som vil påvirke tilliten til etaten.

ÅM mener at det bør tas et helhetlig grep over spørsmålene før man gir en forvaltningsmyndighet etterforskningsoppgaver, og at det finnes en risiko for en fragmentert etterforskningsvirksomhet fordelt over flere myndigheter, noe som kan skape ineffektivitet.

Til sist påpeker ÅM at politiet har voldsmonopolet. Det å gi politimyndighet til andre etater er forent med vanskeligheter som ikke har blitt analysert tilstrekkelig.

6.4.4 Brottforebyggende Rådet (BRÅ)

BRÅ (vedlegg B, s. 76-78) har spisskompetanse innen forebygging av kriminalitet. BRÅ fraråder fra å innrette en bidragsbrottsenhet ved Försäkringskassan, særlig av organisatoriske årsaker. Brå skriver:

”Det är ytterst ovanligt att en myndighet innehar dubbla uppdrag av det slag som föreslås i betänkandet, en utbetalande funktion samt en brottsutredande. Risken är att man faller in på ett spår där fler förvaltningsmyndigheter även ska utreda brott. Det finns andra organisatoriska möjligheter som är att föredra» (vedlegg B, s. 77)

I tillegg er det et spørsmål om tillit. Försäkringskassan fatter vedtak om erstatning og trygd. Dersom samme etat i tillegg skal etterforske mistenkt kriminalitet med grunnlag i etatens egne beslutninger, kan dette føre til en økt risiko for at borgerne ikke klarer å skille på etatens doble roller. Dette kan i sin tur føre til tillitsproblemer og skepsis knyttet til arbeidet som gjøres i etterforskningssporet, uansett hvor uavhengig og frittstående et slikt system er. Tilliten til velferdsordningene er sentralt for at borgerne skal ha et ønske om å bidra, og ikke jukse. BRÅ mener at en høy grad av tillit kan være kriminalitetsforebyggende i seg selv. Lav tillit for Försäkringskassan er ikke til noens fordel.

Dessuten mener BRÅ at det er et spørsmål om kompetanse sterkt knyttet til rettssikkerhet siden Försäkringskassan ikke har tilstrekkelig kompetanse på de andre etatenes velferdsordninger og mangler erfaring av å etterforske lovbrudd.

6.4.5 Pensjonsmyndigheten (PM)

PM (vedlegg B, s. 102-104) fraråder fra forslaget til ny organisasjon, men er positiv til at innsatsene mot velferdskriminalitet prioriteres. En slik innsats må gis tilstrekkelige ressurser og prioriteringen må vurderes i lyset av annen kriminalitet:

”Pensionsmyndigheten ställer sig dock principiellt tveksam till att brottsutredande och brottsbekämpande verksamhet sker utanför de myndigheter som redan i dagsläget har polisiära befogenheter. Dessutom skulle utredningens förslag kräva stora resurser för att bygga upp den nya verksamhet och det skulle dröja innan den fullt ut hade etablerats.” (vedlegg B, s. 103)

De sentrale argumentene mot forslaget er av prinsipiell natur som kan tolkes som et spørsmål om rettssikkerhet. Dette henger sammen med den dobbeltrolle som Försäkringskassan vil få i en ny organisasjon. PM mener at ønsket effekt kan oppnås gjennom en forbedret styring og nye prioriteringer i dagens organisasjon.

6.4.6 Skatteverket (SKV)

Skatteverket (vedlegg B, s. 110-118) er enig i utredningens problembeskrivelse og forslag på et overordnet nivå, men kommenterer ikke eksplisitt på forslaget om å etablere en ny organisasjon, herunder en bidragsbrottsenhet ved Försäkringskassan. Dette er overraskende da Skatteverket, v/SBE er brukt som modell for innføring av den nye enheten. Det er vanskelig å i det hele tatt fortolke Skatteverkets høringssvar, da det i utgangspunktet ikke finnes noe å fortolke.

6.4.7 Centrala Studiestödsnämnden (CSN)

CSN (vedlegg B, s. 163-176) høringssvar er omfattende. CSN er enig i beskrivelsen av de problem som politiet har når det gjelder å etterforske trygdebedragerier. Mange saker blir liggende som restanser og noen saker blir dessuten foreldede. Oppklaringsprosenten er lav, og politiet har for dårlig kunnskap om regelverket tilknyttet trygd og støtteordninger.

De sentrale argumentene mot forslaget er at man ser en risiko for at problemene, som er bakgrunnen til forslaget, bare flyttes over til en annen myndighet. Noe av dette går på synet på kompetanseutfordringene, at CSN har fag- og fenomenkompetanse, men mangler strafferettslig/etterforskningskompetanse.

For politiet er det motsatt. CSN gjør en annen tolkning av SBE som av mange blir beskrevet som et godt eksempel. CSN er ikke så sikker på den konklusjonen, og i hvert fall ikke sikker på at tilsvarende reform på skatteområdet virkelig ført til bedre ressursutnyttelse, styring og kompetanse, og av det svaret kan man utlese at CSN er langt ifra overbevist om at en slik satsning mot velferdskriminalitet vil gi en god nok ressursutnyttelse.

CSN mener at det er bedre å legge ressursene i den eksisterende organisasjon. Politiet er den etat, grunnet spørsmål om rettssikkerhet, som skal etterforske. Dobbelrollen som Försäkringskassan vil få i den tiltenkte organisasjonen vil påvirke tilliten til etaten negativt. CSN mangler i denne delen en analyse av hvordan plasseringen av en etterforskende enhet hos Försäkringskassan, påvirker publikums tillit til myndigheten, fordi Försäkringskassan på den ene siden vil utbetale ytelser til enkeltpersoner, og på den andre siden gjennomføre strafferettslig etterforskning.

I tillegg foreslås det at den foreslåtte enheten skal kunne treffe beslutning om bruk av tvangsmiddel. Bruk av strafferettslige tvangsmidler er et av samfunnets mest inngripende tiltak som av flere prinsipielle grunner, ikke minst av rettssikkerhetshensyn. Dette bør forbeholdes påtalemyndigheten og politiet. Bruk av tvangsmidler stiller særskilte kunnskapskrav, og håndtering av tvangsmiddel er en sentral del av påtalemyndighetens og politiets virksomhet og opplæring.

6.4.8 Sveriges Advokatsamfund

Rettssikkerhet er et sentralt argument mot forslaget. Advokatsamfundet (vedlegg B, s. 252-257) mener at det er åpenbart at det er kun med nåværende ordning som rettssikkerheten kan garanteres, det vil si når påtalejurister har ansvar for etterforskningen og er de som tar beslutning om bruk av tvangsmidler.

”Att låta en myndighet som utsatts för brott själv inleda förundersökning och vidta tvångsåtgärder inger starka betänkligheter.” (vedlegg B, s. 256)

Innspillene om at en fornærmet part ikke skal etterforske er knyttet til synspunktet om at dobbelrollen påvirker objektiviteten som er en faktor i begrepet rettssikkerhet.

6.4.9 Försäkringskassan (FK)

FK (vedlegg B, s. 89-92) fraråder fra å opprette en spesialenhet ved myndigheten for etterforskning av trygdebedragerier.

FK er myndigheten som foreslås å få det største ansvaret i den tiltenkte organisasjonen. Det er overraskende at FK inntar forholdsvis strenge holdninger mot forslaget. Holdninger som i det nærmeste umuliggjør en gjennomføring. Samtidig belyser FK flere sentrale og fra før kjente

argumenter mot en slik organisering. Det er politiet som har primæroppgaven å etterforske og argumentene fører tanken til prinsippet om «enhetspolitiet».

”Försäkringskassan anser att det skulle innebära ett stort resursslöseri att bygga upp en sådan verksamhet inom en traditionell förvaltningsmyndighet i stället för att se till att uppdraget prioriteras inom Polismyndigheten, där det hör hemma”. (vedlegg B, s. 90)

Försäkringskassans roll blir otydlig för enskilda vilket innebär att deras förtroende för myndigheten kan komma att skadas.” (vedlegg B, s. 90)

FK mener at de allikevel ikke har den kompetanse som kreves for lede og gjennomføre kriminalitetsbekjempende virksomhet av den art som er skissert i utredningen.

Rettsikkerhet, effektivitet og ressursløseri er andre argumenter som deles av andre høringsinstanser. Støtte hos den tiltenkte «hovedmannen» er i det nærmeste en forutsetning for å gjennomføre planene, støtte som ikke er mulig å finne hos FK.

7. Drøfting

7.1 Innledning

Bakgrunnen til forslagene om å gi Skatteetaten og Försäkringskassan i Sverige lovmessig etterforskningskompetanse kommer som følge av synet på skattekriminalitet og velferdskriminalitet som særskilt alvorlig kriminalitet som rammer felleskapet. Samfunnets innsatser for å bekjempe slik kriminalitet ses som utilstrekkelig, ineffektiv og lite målrettet.

Reformene må ses i første hånd som effektivitetsreformer, men i noen grad som kvalitetsreformer. Begrepene effektivitet og rettssikkerhet er nært forbundet med hverandre. Uansett hvor langt du går i en slik reform, vil et effektivitetstiltak risikere å påvirke «den andre siden av medaljen», rettssikkerheten. Samtidig kan et effektiviseringstiltak øke rettssikkerheten gjennom at tiltaket forkorter saksbehandlingstiden.

Funnene i hørings svarene, det vil si argumentene for og imot å gi kontrollmyndigheten lovmessig etterforskningskompetanse har noen fellestrekk. I hovedsak er det rettssikkerhet, effektivitet og kompetanse som nevnes. Dette er ikke særlig overraskende da de begrepene inngår i premissene for reformene, svarene blir deretter.

Videre drøfting omhandler deler av funnene satt inn i en kontekst med utgangspunkt i min egen erfaring av etterforskning av økonomisk kriminalitet, herunder skattekriminalitet. Erfaringen kommer fra både Sverige og Norge og er opparbeidet i forskjellige roller, som revisor/siviløkonom på Ekobrottsmyndigheten, men og som politimann i den samme etaten. Totalt over fem års erfaring. Jeg har i tillegg syv års erfaring av etterforskning av skattekriminalitet som spesialletterforsker i norsk politi. Min samlede erfaring strekker seg fra de «enkleste» sakene, til organisert kriminalitet over landegrensene.

7.2 Kompetanse som virkemiddel for å oppnå en rettssikker og effektiv prosess

Kompetanse nevnes som et argument for å gi Skatteetaten og Försäkringskassan en lovmessig etterforskningskompetanse. Av hørings svarene kommer det kontrasterende tilbakemeldinger, der kompetanseutfordringene på den ene siden anerkjennes, og på den andre siden at saksfeltet ikke nødvendigvis er så komplisert som det gis uttrykk for. Riksåklagaren mener blant annet at løsningen på den utfordringen er å bruke skattekompetansen hos skatteetaten som sakkyndig ekspertise, uten at dette medfører at skatteetaten gis lovmessig etterforskningskompetanse til selvstendig å etterforske skattekriminalitet. Slik fungerte det

tidligere i Sverige, og slik fungerer det i Norge i dag. Skatteetaten tas inn i den enkelte saken etter avtale med politiet.

Skattesaker er ikke enkelt å etterforske, heller ikke de «enkle» sakene. Jeg nevnte innledningsvis Inger Coll sin artikkel i Dagens Næringsliv og det er helt riktig som hun skriver, bruk av sofistikerte metoder kan lett skjule sporene, og sakene er ressurskrevende, ja ikke minst kompetansekrevende.

Kompetanse kan ses som et virkemiddel for å oppnå en effektiv og rettssikker håndtering av lovbrudd, herunder etterforskning av økonomisk kriminalitet. Kompetanse om materiell skatterett er mange ganger en forutsetning for å i det hele tatt forstå hva som har skjedd. Like viktig er det i en avhørssituasjon for å ha mulighet til å stille de riktige spørsmålene, men også å forstå svarene som gis for å kunne stille oppfølgende spørsmål. Svarene skal vurderes opp mot annen bevisførsel i saken, ikke minst dokumentasjon, bokføring og regnskap.

Det har liten betydning om du har kunnskap om K.R.E.A.T.I.V avhørsmetodikk, om du ikke vet hva du skal spørre om eller om du ikke skjønner svaret!

I Sverige brukte vi mange ganger følgende uttrykk (fritt oversatt). «Det er mye enklere og mye bedre å gi en skatterevisor opplæring i avhørsmetodikk, enn å gi en politimann opplæring i skatterett, bokføring og regnskap».

Jeg har definitivt ikke til hensikt å marginalisere etterforskning som eget fagområde. Etterforskning handler ikke kun om avhør, etterforskning innebærer så mye mer. Jeg mener at etterforskningsmetodikk og de grunnleggende prinsippene, som blant annet vært en del av dette masterstudiet, er noe som ikke kun bør være forbeholdt politiet. Kontrollmyndighetene bør få mulighet til opplæring, noe de aller fleste bør ha forutsetninger for.

Det handler blant annet om «personlige egenskaper, en vilje til å bli god, de rette verdiene, holdninger og ferdigheter» som Bjerknes et al. (2018, s. 56) uttrykker det. Rettsikkerhet kan oppnås ved å bruke de riktige arbeidsformene, og de riktige metodene, noe som er uavhengig av hvilken etat du representerer. Dersom du i tillegg har fagkunnskaper om materiell skatterett, økonomi eller erfaring fra for eksempel NAV, ja da øker forutsetningene for at jobben som utføres er både rettssikker og effektiv.

Trenger vi ikke «politifolkene»? Selvsagt gjør vi det. Daglig møter jeg mange flinke polititjenestepersoner, men det er noen fagfelter som ikke nødvendigvis står øverst på listen som et ønske når du begynner på PHS i Norge eller Polisutbildningen i Sverige. Et slikt fagfelt er økonomisk kriminalitet. Det finnes naturligvis unntak, men mange søker seg til politiet for å jobbe «operativt», i en variert hverdag med en god porsjon spenning. De færreste søker seg til politiet for å etterforske skatte- og velferdskriminalitet. Jeg har møtt mange nyutdannede polititjenestepersoner som fått seg jobb på «min» seksjon (etterforskningsseksjon finans- og spesiallovgivning) som en «siste utvei» inn i politiet etter tre års utdanning der alternativet er arbeidsledighet.

Mesteparten av disse personene benytter første og beste mulighet til å søke seg videre til operativ tjeneste, og gjennomtrekket på seksjonen er stort. De færreste utvikles til å bli etterforskere av skatte- og velferdskriminalitet. Noe trolig kan henge sammen med at vi fortsatt lever kvar i en tanke om at vi skal ha et «generalistpoliti».

I starten nevnte jeg enhetspolitiet som det tredje grunnprinsippet for norsk politi. Det femte grunnprinsippet er at politiet skal være «generalist» (St.meld. nr. 42, s. 9). Generalisttanken bygger på tanken om at politiet er desentralisert, en etat som finnes overalt, alltid. Her må det finnes generalister. De som utdannes ved PHS går et generalistløp, der studier i etterforskning er en del av løpet, men dette generalistløp kan fremstå som diskvalifiserende for personer med andre ambisjoner eller med en annen bakgrunn. Dette er en annen diskusjon som jeg setter punktum for her.

Det er fortsatt «generalisten som er hovedaktøren», og «en konsekvens av generalistprinsippet er at spesialenheter bare bør opprettes når det er tvingende nødvendig for å skape eller ta vare på ekspertise (St.meld. nr. 42, s.9). Spesialistrollen ses mer som et «nødvendig onde». Skatte- og velferdskriminalitet er for så vidt «desentralisert» kriminalitet, den finnes overalt, men etterforskningen er og bør mest mulig være sentralisert og i noen utstrekning muligens dessuten bedrives av andre enn politiet og sammen med politiet, for rettssikkerhetens og effektivitetens skyld.

7.3 Rettssikkerhet - Objektivitet

Bør vi gi kontrollmyndighetene etterforskningskompetanse? Holder det ikke med at de tas inn som sakkyndig ekspertise i etterforskningen. Jeg tør påstå ut ifra egen erfaring at det en klar fordel om de i tillegg har lovmessig kompetanse. Dette gir en helt annen legitimitet til

tjenesteutøvelsen. Min erfaring fra Norge er at advokatene, ikke minst i større straffesaker, prøver å skape tvil om objektiviteten når det gjelder skatteetatens bistand i saken. En bistand som bygger på en avtale mellom skatteetaten og politiet, som jeg nevnt tidligere. Tilsvarende fremgangsmåte har jeg ikke erfaring av fra Sverige, fordi skattebrottsenhetens bistand til politiet er nedfestet i lov. Dette gir en sterk legitimitet og skaper lite støy i prosessen.

Noen av høringsvarene gir inntrykk av at en slik ordning vil påvirke objektiviteten og tilliten til etaten, og at det går på rettssikkerheten løs. Dette kommer til uttrykk som at den fornærmede parten gis for mange roller når etaten ikler seg et ansvar som kontrollerende, informerende, utbetalende (Försäkringskassan) og etterforskende etat. For eksempel Skatteetaten eller Försäkringskassan kan da ikke forholde seg objektive i de forskjellige rollene. Mer presist vil en tjenesteperson som representerer kontrollmyndigheten ikke forholde seg objektiv fordi knytningen/lojaliteten til egen etat er sterkere enn knytningen til grunnleggende verdier som rettssikkerhet og objektivitet.

Jeg mener at dette blir for kategorisk og trolig litt for «akademisk». Med «akademisk» mener jeg at det er mer en teoretisk risiko, enn en realistisk risiko, Noe som kan møtes med opplæring og ikke minst påtalestyring fra påtalemyndigheten. Kontrollmyndighetene har allerede i dag krav på seg om å være objektive i sin tjenesteutøvelse, og den enkelte tjenestepersonen er ikke «fornærmet». Det er ikke den enkelte tjenestepersonen, eller etaten som «fått seg en på trynet», det er felleskapet, og der er vi alle en part, inklusive politi og påtalemyndighet.

En annen fordel med lovmessig kompetanse er fleksibilitet, som kan likestilles med ressurseffektivitet. En slik løsning vil gjøre at ressursene kan brukes når det trengs, der det trengs og til hva det trengs. En etterforsker ansatt i en kontrollmyndighet kan etterforske saker helt uten innblanding av politiet (så lenge det ikke trengs tvangsmidler), men under påtalemessig styring. I andre saker kan flere ressurser benyttes fra kontrollmyndigheten for å sammen med politiet etterforske saker i prosjektform, uten at det må avtales om.

7.4 Mer ressurser til politiet og bedre prioriteringer, løsningen på problemet!?

Flere høringsvar skriver at det er bedre å legge ressursene i nåværende organisasjon, det vil si å satse pengene i politiet, istedenfor å bygge opp parallelle håndhevende organisasjoner. Politiet har en omfattende oppgaveportefølje som krever ressurser og prioriteringer. Hvert år kommer Riksadvokaten ut med mål- og prioriteringsrundskriv (Riksadvokaten, 2022) innen

straffesaksbehandlingen. Et av hovedmålene er «Rettsikkerhet», og hovedtrekkene fremstår som mer eller mindre stabile fra år til år, en tilsiktet forutsigbarhet. Kompetanse står sterkt i rundskrivet, sikring av riktig kompetanse på ulike nivåer er sentralt i henhold til Riksadvokaten.

Når det kommer til de sentrale prioriteringene på etterforskningsområdet fremstår det som at egentlig all kriminalitet er prioritert, særlig den som er «alvorlig». Hva som er alvorlig avgjøres etter en «helhetsvurdering». Alvorlig økonomisk kriminalitet er en av sakstypene som skal prioriteres. Min erfaring er at dette ikke stemmer med virkeligheten, definitivt ikke når det gjelder alvorlig skatte- og velferdskriminalitet. Ikke engang den på papiret så prioriterte «arbeidslivskriminaliteten» kan sies å være prioritert.

Oslo politidistrikt har ett avsnitt som håndterer all arbeidslivskriminalitet og all øvrig skattekriminalitet, en organisasjon som på det meste klarer å ta unna 1-2 større saker i året. Dette fører tankene inn på «Rutineaktivitetsteorien» (forklart i innledningen) av Cohen og Felson (1979). Staten fremstår ikke som en «kapabel vokter» (capable guardian), men mer som et «tilgjengelig objekt» (suitable target). Risikoen for å bli tatt må ses som svært liten og den «motiverte gjerningspersonen» (motivated offender) agerer for at forholdene ligger til rette for det. «Mulighet gjør tyv» og mulighetene er mange innen økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet og skatte- og avgiftskriminalitet. Hvis kontrollsystemene ikke fungerer godt nok og sanksjonssystemene ikke treffer målet er det fristende å påstå at det ikke kun er «mulighet som gjør tyv», men også «myndighet som gjør tyv».

Når det gjelder politiets deltakelse i de såkalte A-krimsentrene, varierer det stort i landet. Noen steder fungerer det bra, andre steder har politiet hatt vanskeligheter med å finne sin rolle i samhandlingen med de andre etatene, ikke minst når det fremstår som at politiets muligheter for å delta i kontrolletatenes aksjoner er sterkt begrenset. Etatenes forskjellige hjemler «kolliderer» med hverandre, og det er mangel på nasjonale føringer, samtidig som samhandling er en forutsetning for å oppnå ønsket resultat.

Så selve poenget i forhold til funnene i høringsvarene. En kan, som det nevnes i utredningen om skattebrottsenheten, påstå at mer ressurser til politiet ikke alltid gir et merkbart resultat i hverken oppklaringsprosent, eller redusering av kriminalitet. Dette gjelder særlig økonomisk kriminalitet der «return on investment» fremstår som lav. I et forholdsvis stort budsjett er bekjempelsen av den økonomiske kriminaliteten kun en liten del, og satsninger tenderer å

drukne i totaliteten, eller forsvinne i mer prioriterte oppgaver. Øremerkede midler og satsninger i forskjellige prosjekter har oftest kort varighet ut ifra de politiske satsningsområdene som forandres over tid.

Andre etater «lider» for så vidt av liknende symptomer, men oppgaveporteføljene er oftest ikke like omfattende «i bredde». Det er mulig at kriminalitetsbekjempende innsatser, for eksempel rettshåndheving, betaler seg bedre i andre etater, for eksempel Skatteetaten, Nav, Toll mv, eksemplifisert med følgende uttalelse (nevnt tidligere i oppgaven):

”En lösning av problemen med hanteringen av skattebrottsutredningar bör därför enligt regeringens mening sökas på annat håll än genom ytterligare resurstilldelning till befintliga organisationer” (Prop. 1997/98:10, s. 41)

Mye kan tyde på at hvis staten skal satse tilsvarende ressurser i politiet må det satses mye, i lang tid, og med tydelige mål og forpliktelser.

7.5 Alternative sanksjoner

Alternative sanksjoner til straff, for eksempel administrative sanksjoner¹¹, er i praksis en avkriminalisering av noen lovbrudd, Dette føres frem av enkelte høringsinstanser som virkemiddel for å møte problemene som samfunnet står i når det gjelder bekjempelse av kriminalitet, i forhold til tilgjengelige ressurser og forholdsvis lav ressurseffektivitet.

Administrative sanksjoner kan for eksempel være tilleggsskatt etter vedtak fra skatteetaten og gebyr, eller tvangsmulkt fra øvrige deler av forvaltningen. Men er det riktig vei å gå? Er løsningen på strukturelle og ressursmessige problemer i politiet, avkriminalisering?

En kan hevde at risikoen med å avkriminalisere noen straffbare forhold og erstatte straff med administrativ sanksjon, blir en alt for «enkel vei ut» fra de kapasitetsutfordringer som politi og påtalemyndighet har.

Fra publikums ståsted vil noen overtredelser i realiteten risikere å fremstå som straffrie. Det vil si, administrativ sanksjon er en «opplevd straffrihet», og en sanksjon som ikke ses som rettferdig av de som etterlever loven. Dette vil gå på tilliten til systemet og muligens

¹¹ Muligheten å overføre en sak til forvaltningen for en administrativ sanksjon er regulert i straffeprosessloven § 71 C.

undergrave andre borgeres motiv til å følge loven. Her kan det diskuteres om samfunnet fremstår som en god nok «vokter», ref. Rutineaktivitetsteorien nevnt tidligere.

Jeg har ikke til hensikt å gå dypt inn i tematikken hvorfor samfunnet velger å straffe lovbrystere. Det viktigste er å skape et trygt samfunn, og i det ligger et behov for å enten gjengjelde en krenkelse, og/eller om å forebygge fremtidig kriminalitet. Uansett om en alternativ sanksjon er adekvat, vil alltid samfunnet ha behov for, at som ytterste konsekvens, straffe personer som bryter loven, ikke minst i de alvorlige tilfellene. Straffen er i disse tilfellene et «tilsiktet onde». Det skal svi!

Det går naturligvis å stille spørsmål ved om straffen har en effekt, og når? Larsson (2012) diskuterer temaet opp mot økonomisk kriminalitet i forhold til «vanlig» kriminalitet og skriver:

“The skepticism toward general deterrence in the case of traditional crimes does not seem to hold when dealing with corporate crime”

Det vil si, når det er skepsis mot straffens avskrekkende effekt når det gjelder «vanlig» kriminalitet, er tanken om effekten fortsatt gjeldende ved økonomisk kriminalitet. Forsking viser at dette ikke nødvendigvis er riktig og Larsson (2012) viser til studier med annet resultat:

«To mention a few, all pointed to the basic fact that in many cases penal sanctions were among the least effective ways to regulate corporate misconduct and crime. Punishment can be an effective way for the public to show moral disgust and outrage, but its deterring effect or ability to make business comply with laws and regulations is much less. A fine or a prison sentence for the corporation is often seen as a cost or risk that can be handled”.

Alternative sanksjoner fremstår her som et bedre alternativ, blant disse nevnes administrative sanksjoner, som i et samfunnsperspektiv er ressursparende. Kostnadene reduseres gjennom at saken normalt kan behandles i én etat (forvaltningen) istedenfor i politiet og i domstolen, og bevisvurderingen fremstår som enklere.

Risikoen med dette resonnement er at vurderingen av hvilken sanksjon som er «bedre» eller «effektivere» enn en annen sanksjon, kommer å handle om økonomiske argumenter for og

imot, ikke straffens/sanksjonens juridiske funksjon (effektivitet som en rettssikkerhetsmarkør og som kriminalitetsbekjempende/forebyggende funksjon).

En kan hevde at avkriminalisering av skatte- og velferds kriminalitet ikke nødvendigvis fremstår som særlig kriminalitetsbekjempende, annet enn muligens i statistikken. Å jukse med skatten eller trygdesystemene blir ikke mindre skadelig for felleskapet fordi man avkriminaliserer den «simple» kriminaliteten, og hvor effektivt er det å ilegge en person tilleggsskatt hvis personen ikke har penger å dekke kravene med, og den eneste veien ut er å fortsette med kriminalitet?

Jeg mener at risikoen for at grensene flyttes frem øker, og at tilliten til systemet ytterligere svekkes. Dette er dels avhengig av hvor effektiv den alternative sanksjonen er. Med effektiv mener jeg her i termer av forebygging og hvilken allmenn- og individualpreventiv effekt en slik sanksjon har.

8. Avslutning og konklusjon

Jeg har i denne oppgaven prøvd å svare ut spørsmålet:

«Hva er argumentene for og imot å gi kontrollatene lovmessig kompetanse til å etterforske lovbrudd?»

Jeg har brukt et datagrunnlag som er basert på to eksempler fra Sverige, Skattebrottsenheten (SBE) og Försäkringskassan. SBE ble opprettet i 1998 og har vært i drift siden da.

Opprettelsen av en organisasjon utenfor politiet for å etterforske lovbrudd må ses som nybrottsarbeid, til tross for at blant annet Tolletaten i Sverige hatt liknende myndighet siden 1980-tallet.

Med SBE som modell, og med 20 års erfaring av strafferettslig etterforskning utført av en del av en kontrollat, ble det gjort forsøk å opprette en bidragsbrottsenhet ved Försäkringskassan i 2017. Forslaget ble ikke gjennomført, trolig mye på grunn av den kritikk som forslaget fikk i de høringssvar som ble sendt inn som en del av prosessen.

Jeg konkluderer med at argumentene for og imot å gi kontrollmyndighetene lovmessig etterforskningskompetanse, i stort kretser kring tre hovedtemaer:

1. Rettssikkerhet
2. Effektivitet
3. Kompetanse

Rettssikkerhet handler om at samfunnet oppfyller noen minstekrav for å minimere risikoen for overgrep og vilkårlighet fra myndighetene, men også overgrep fra andre borgere.

Minstekravene stiller blant annet opp betingelser om at myndighetene skal opptrå objektivt, at du har krav om rettslig prøvning, og at slik prøvning skjer innen rimelig tid, det vil si er effektiv.

Fremtredende argumenter mot forslaget er et syn om at en fornærmet part ikke kan ikles ytterligere en rolle som etterforsker, det vil si dette går mot prinsippet om objektivitet og upartiskhet, noe som innebærer minsket rettssikkerhet.

Fremtredende argumenter for forslaget er en presumsjon om at en slik ordning vil føre til en effektivere prosess, noe som da ses som positivt for rettssikkerheten. Kompetanse fremstår mer som et virkemiddel for å oppnå rettssikkerhet og en effektiv prosess.

De som argumenterer for forslaget, mener at politiet ikke har nok kompetanse for å på en rettssikker og effektiv måte ta ansvar for etterforskning av noen kriminalitetstyper, fremst skattekriminalitet, som krever inngående og spesiell kunnskap. Motargumentene går på at disse kriminalitetstyper ikke er så kompliserte allikevel og at kompetanse og ressurser skal knyttes til politiet. Politiets utfordringer kan løses med mer ressurser og alternative sanksjoner.

Begrepene rettssikkerhet og effektivitet henger sterkt sammen og tanken om å gi en organisasjon utenfor politiet en form for politimyndighet, er utfordrende mot noen grunnleggende prinsipper om hvem som gjør hva i samfunnet, ikke minst i innenfor rettssystemet. Noen argumenter mot å gi kontrolletaten lovmessig etterforskningskompetanse, fremstår som mer prinsipielle enn velgrunnede, det vil si det er politiet som skal etterforske (ref. «enhetspolitiet»), uten at dette utdypes.

Spørsmålet er om politiarbeid er for viktig til å overlates til politiet alene, og om det ikke er «hvem som styrer båten» som er det sentrale i diskusjonen om kontrolletatene skal gis utvidede fullmakter til å etterforske? Det vil si det som Loader (2000) definerer som «Policing by Government», sett i et pluralistisk perspektiv.

Politi-loven (1995) § 1 ville muligens gi en bedre mening om den blitt formulert med en ekstra «t» i første setning, det vil si (min utheving):

«Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et(t) ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig».

9. Referanser

- Alalehto, T., Larsson, P. & Korsell, L. E. (2014). *Økonomisk brottslighet : en nordisk reader*. Studentlitteratur.
- Bamle, M. & Bruu, B. (2019). *Økonomisk kriminalitet : trusler og tiltak*. Gyldendal.
- Bjerknes, O. T., Fahsing, I. A. & Bergum, U. (2018). *Etterforskning : prinsipper, metoder og praksis*. Fagbokforl.
- Brottveit, G. & Del Busso, L. (2018). *Vitenskapsteori og kvalitative forskningsmetoder : om å arbeide forskningsrelatert*. Gyldendal akademisk.
- Cohen, L. E. & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588-608.
- Coll, I. (2017, 23.03). Vil la skattebyråkrater etterforske økonomisk kriminalitet. *Dagens Næringsliv*. <https://multimedia.dn.no/nyheter/2017/03/23/2040/Jus/vil-la-skattebyrakeretterforske-okonomisk-kriminalitet>
- Fredriksen, S. (2009). *Innføring i straffeprosess* (2. utg. utg.). Gyldendal akademisk.
- Fredriksen, S. & Sand, P. H. (2018). *Juss for utøvere av begrenset politimyndighet*. Gyldendal.
- Holme, I. M. & Solvang, B. K. (1996). *Metodevalg og metodebruk* (3. utg. utg.). TANO.
- Hsieh, H.-F. & Shannon, S. E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg. utg.). Abstrakt.
- Konkurranseloven. (2004). *Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger*. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2004-03-05-12?searchResultContext=1261&rowNumber=1&totalHits=1927>
- Korsell, L. E. (2003). *Förebygga ekobrott : behov och metoder* (Bd. 2003:1). Brottsförebyggande rådet.
- Larsson, P. (2012). Regulating Corporate Crime: From Punishment to Self-Regulation. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 13(sup1), 31-46. <https://doi.org/10.1080/14043858.2012.739321>
- Larsson, P. (2022). Å forebygge ulvedrap. *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskap*, 109(2), 308-327. <https://doi.org/10.7146/ntfk.v109i2.132400>
- Larsson, P., Gundhus, H. I. & Granér, R. (2014). *Innføring i politivitenskap*. Cappelen Damm akademisk.
- Lie, E. M. (2015). *I forkant : kriminalitetsforebyggende politiarbeid* (2. utg. utg.). Gyldendal akademisk.

- Loader, I. (2000). Plural Policing and Democratic Governance. *Social & Legal Studies*, 9(3), 323-345. <https://doi.org/10.1177/096466390000900301>
- NOU 2017:5. (2017). *En påtalemyndighet for fremtiden - Påtaleanalysen*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2017:11. (2017). *Bedre bistand. Bedre beredskap - Fremtidig organisering av politiets særorganer*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2019:5. (2019). *Ny forvaltningslov*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning.
- Politielloven. (1995). *Lov av 4. august 1995 om politiet*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1995-08-04-53>
- Prop. 146 L. (2020-2021). *Endringer i straffeprosessloven mv. (aktiv saksstyring mv.)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://lovdata.no/pro/forarbeid/prop-146-l-202021>
- Prop. 1997/98:10. (1997). *Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m.* Finansdepartementet.
- Påtaleinstruksen. (1985). *Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten*, . Justis- og beredskapsdepartementet. <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/1985-06-28-1679>
- Riksadvokaten. (1999). *Etterforskning (Rundskriv fra Riksadvokaten del II, nr. 3/1999)*.
- Riksadvokaten. (2022). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022*, . <https://www.riksadvokaten.no/document/riksadvokatens-mal-og-prioriteringer-for-2022/>
- SOU 2011:47. (2011). *En samlad ekobrottsbekämpfung*. Justitiedepartementet.
- SOU 2017:37. (2017). *Kvalifiserad välfärdsbrottslighet. Förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*. Justitiedepartementet.
- SOU 2018:14. (2018). *Bidragbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen - en utvärdering*. Finansdepartementet.
- St.meld. nr. 42. (2004-2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/91efc535022e4649821a8d81b31d54e4/no/pdfs/stm200420050042000dddpdfs.pdf>
- Straffeprosessloven. (1981). *Lov om rettergangsmåten i straffesaker*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1981-05-22-25>
- Stub, M. (2011). *Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet : undersøkelse og beslag i feltet mellom forvaltningsprosess og straffeprosess*. Universitetsforl.
- Tjora, A. H. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utgave. utg.). Gyldendal.



FINANSDEPARTEMENTET

REMISS

Skatteenhet 5
Handläggare: kammarrättsassessor
Stefan Holgersson
Telefon: 08/405 1631

1997-03-21

Fi97/1053

Betänkandet (DS 1997:23) Skattekriminal

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Justitiekanslern
3. Domstolsverket
4. Riksåklagaren
5. Rikspolisstyrelsen
6. Hovrätten över Skåne och Blekinge
7. Kammarrätten i Jönköping
8. Göteborgs tingsrätt
9. Länsrätten i Stockholms län
10. Generaltullstyrelsen
11. Riksskatteverket
12. Finansinspektionen
13. Riksrevisionsverket
14. Länsstyrelsen i Stockholms län
15. Länsstyrelsen i Älvsborgs län
16. Föreningen auktoriserade revisorer
17. Företagarnas Riksorganisation
18. Sveriges Industriförbund
19. Sveriges advokatsamfund
20. Svenska Arbetsgivareföreningen
21. Landsorganisationen i Sverige
22. Sveriges Akademikers Centralorganisation
23. Tjänstemännens centralorganisation
24. EBM-utredningen (Ju 1996:08)

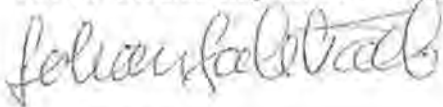
Remissvaren i 4 exemplar skall vara inkomna till Finansdepartementet **senast den 23 maj 1997**.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i rapporten.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr Svara på remiss. Hur och varför? Broschyren kan beställas från Regeringskansliets förvaltningskontor, arkiv- och informationsenheten, 103 33 Stockholm, tel. 08 - 405 24 81, fax 08 - 790 09 86.



Johan Salsbäck
finansråd

Kopia till
Fritzes servicekontor, 106 47 Stockholm
finansutskottet/skatteutskottet
Riksdagens utredningstjänst
registrator, Finansdepartementet



Chefsjustitieombudsmannen
Claes Eklundh

Vedlegg A

Datum
1997-05-23

Dnr
1391-1997

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM



Betänkandet (Ds 1997:23) Skattekriminal, Rapport från regeringens ekobrottsberedning

Med anledning av att Riksdagens ombudsmän beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerade rapport får jag anföra följande.

Inledande synpunkter

Redan i Ekobrottsberedningens rapport Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds 1996:1) lades ett principförslag fram om inrättande av "skattekriminaler" vid skattemyndigheterna. Jag anförde i mitt remissvar i denna del bl.a. följande.

Jag avstyrker förslaget i den del det gäller överförandet av utredningar om skattebrott till skattemyndigheterna. En skattemyndighets syfte med sin utredning är typiskt sett en helt annan än att utreda brott. När det gäller formerna för sistnämnda verksamhet finns bestämmelser i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen som innefattar ett betydande mått av skydd för den enskildes rättssäkerhet. Alla som är misstänkta för brott bör åtnjuta samma rättsskydd. Det finns enligt min mening inga sakliga skäl att särbehandla personer som kan misstänkas för skattebrott i förhållande till dem som kan misstänkas för andra brott. Problemet med långsamma förundersökningar när det gäller misstankar om skattebrott får lösas på annat sätt. Det kan tilläggas att tillskapandet av en särskild organisation för skattebrottsutredning inom skatteförvaltningen innebär en ytterligare utökning av det antal myndigheter och institutioner som sysslar med bekämpandet av ekonomisk brottslighet och att förslaget i den delen därmed står i direkt strid med tankarna bakom förslaget till en särskild ekobrottsmyndighet.

Allmänna synpunkter på det nu framlagda förslaget

Sedan jag nu har tagit del av Ekoberedningens detaljerade förslag till en särskild skattekriminal har jag stärkts i min uppfattning att en sådan organisation inte bör komma till stånd.

I Sverige har sedan lång tid tillbaka den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten utövats av polis- och åklagarmyndigheterna, som ingår i rättsväsendet och är helt fristående från förvaltningsorganisationen i övrigt. I enklare mål bedrivs utredningarna under polisiär ledning och polisen har vidare möjlighet att beivra vissa bagatellartade förseelser genom utfärdande av ordningsbot. I övrigt är det åklagarna som har ansvaret för ledningen av den brottsutredande verksamheten, och det är alltid åklagaren som avgör om åtal skall väckas eller strafförelägg-

gande utfärdas. Polisens uppgift i åklagarledda utredningar är enbart att biträda åklagaren.

Genom att den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten organisatoriskt hålls helt åtskild från förvaltningen i övrigt säkerställs att denna verksamhet bedrivs på ett objektivt sätt med utgångspunkt i statsmakternas kriminalpolitiska ställningstaganden så som dessa har kommit till uttryck i lagstiftningen och på andra sätt. Det är av grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende för rättsväsendet att det klart framgår att de brottsutredande organen inte går den ena eller den andra förvaltningsgrenens ärenden och att den brottsutredande verksamheten är inrättad på ett sådant sätt att den enskilde får möjlighet att bedöma om uppgifter som han lämnar till en myndighet skall användas i en brottsutredning eller i något annat syfte.

Den nuvarande organisationen, vars grundläggande principer lades fast genom rättegångsbalken och som i allt väsentligt fick sin nu gällande utformning i samband med förstatligandet av polisväsendet år 1965, har inte på allvar ifrågasatts av någon, och den bildar också den principiella utgångspunkten för inrättandet av den särskilda ekobrottsmyndighet inom åklagarväsendet som regeringen har redogjort för i den senaste budgetpropositionen. Systemet med särskilda från varandra åtskilda men samverkande polis- och åklagarväsenden får också anses ha fungerat i stort sett tillfredsställande. Om man skall göra avvikelser från ett system som vilar på en väl genomtänkt principiell grund och som har en organisatorisk struktur som inte i sig är förenad med några allvarigare olägenheter av praktisk art krävs uppenbarligen tungt vägande skäl.

Beredningen hävdar som ett skäl för förslaget att ärenden om skattebrott blir ligande outredda hos polisen och att skattemyndigheterna till följd härav i många fall har funnit det gagnlöst att anmäla misstänkta skattebrott. Betänkandet innehåller emellertid inte någon analys av orsakerna till att det förhåller sig på detta sätt. Det hade enligt min mening varit naturligt att fråga sig varför misstänkta skattebrott inte utreds i den omfattning som är önskvärd och att med utgångspunkt i en analys av denna fråga undersöka vilka möjligheter man har att få den existerande organisationen att fungera bättre. I den mån den påstådda ineffektiviteten beror på otillräckliga resurser eller dålig organisation är det fråga om brister som kan rättas till exempelvis genom beslut av riksdagen och regeringen som är de organ som har det yttersta ansvaret för att rättsväsendet fungerar tillfredsställande.

Beredningen har emellertid i stället utgått från vissa i rapporten angivna omständigheter som självklara orsaker till de brister man anser sig ha kunnat konstatera.

Ett argument för att överföra brottsutredningarna till en skattekriminal är, enligt rapporten, att skattebrottsutredningar kräver utredningsmän med kunskaper och kompetens på skatteområdet. Sådan kompetens finns enligt beredningen endast inom skatteförvaltningen. Det förefaller som om beredningen i sammanhanget har bortsett från det faktum att de rättsliga överväganden som måste göras i en brottsutredning i viktiga hänseenden är av annan art än de överväganden som görs i en skatteutredning. Man kan som ett exempel peka på att man i det straffrättsliga förfarandet tillämpar helt andra bevisbörderegler än inom beskattningsförfarandet. Vidare bygger allt brottsutredande arbete på straff- och processrättsliga regler. För att man skall kunna styrka ett skattebrott krävs dessutom ofta att man klarlägger en viss åtgärds civilrättsliga innebörd.

Som beredningen själv påpekar bygger brottsutredningen vid en misstanke om skattebrott i större eller mindre grad på skatteutredningen; i enklare fall utgör enligt beredningen revisionspromemorian ofta huvudkomponenten i brottsutredningen. Det finns i sådana fall uppenbarligen inte något behov av att tillföra utredningen ytterligare skatterättslig kompetens i den omfattning som beredningens förslag förutsätter. I det skede som ligger efter skatteutredningen är det i stället gedigen erfarenhet av brottsutredande arbete och goda kunskaper inom de straff-, process- och civilrättsliga områdena som är av grundläggande betydelse för ett gott resultat. Det framstår som en betydligt mer rationell resursanvändning att i mån av behov tillföra de reguljära brottsutredande organen skatterättslig kompetens genom att personer med kunskaper på området biträder polis och åklagare som sakkunniga än att försöka ge personal inom skatteområdet kompetens inom alla de rättsområden som aktualiseras i den brottsutredande verksamheten.

Det finns i själva verket anledning att tro att en skattekriminal aldrig kommer att handlägga annat än mycket enkla ärenden. Rapporten ger också närmast vid handen att det är sådana ärenden som beredningen främst har haft i tankarna. Det kan på goda grunder ifrågasättas om det är en rimlig resursanvändning att bygga upp en organisation om 250 personer till en årlig kostnad av 160 miljoner kronor för att ägna sig åt sådan verksamhet i stället för att använda motsvarande resurser till att förstärka de existerande myndighetsorganisationer inom rättsväsendet som redan i dag har eller utan alltför stora svårigheter kan tillföras den kompetens som behövs för att effektivt ingripa mot skattebrott.

Ett annat argument, som beredningen har fört fram till stöd för sin ståndpunkt, är att det tilltänkta systemet kommer att lösa problemet med "seriekopplade myndigheter". Som en särskild vinst nämns att det på detta sätt blir möjligt att låta de skatterättsliga prioriteringarna bli bestämmande också för den brottsutredande verksamheten. Den fiskala och den brottsutredande delen av skatteförvaltningen skall emellertid enligt förslaget vara helt skilda från varandra såväl verksamhetsmässigt som i sekreteshänseende. Uppgifter om misstänkta brott skall således överlämnas från den fiskala delen till skattekriminalen för att där utredas utan inblandning av beskattningssidan. Detta förfarande liknar i hög grad den nu gällande ordningen där anmälningarna görs till polis eller åklagare. I båda fallen måste en utredningsman läsa in det material som överlämnas till honom och självständigt ta ställning till vilka åtgärder som materialet bör föranleda. Effektivitetsvinsten är således inte uppenbar. Härtill kommer att förslaget inte innebär någon begränsning av polisens möjligheter att utreda skattebrott. Det står således i princip varje åklagare fritt att välja om han vill påkalla biträde av skattemyndigheten eller av polisen. Beredningens förslag eliminerar således inte "seriekopplingen" utan tillför i stället utredningsorganisationen en ny komplikation i form av en "parallellkoppling" mellan skattekriminalen och polisen. Tillskapandet av en särskild skattekriminal innebär således en ytterligare splittring av utredningsresurserna och står därmed i direkt strid med det önskemål om ett samlat grepp på bekämpandet av ekobrottsligheten som är grunden för inrättandet av en särskild ekobrottsmyndighet.

Beredningens uttalanden om prioriteringsfrågorna ger vidare uttryck för en allvarlig felsyn, som tycks ha sin grund i att man inte har förstått värdet av ett självständigt rättsväsende som inte styrs av olika förvaltningsgrenars syn på den egna verksamheten. Det kan tilläggas att beredningens förslag inte heller i detta hänseende kan förväntas medföra några effektivitetsvinster. Även efter tillkomsten av en skattekriminal kommer på samma sätt som i dag den viktigaste delen av uppgif-

ten att göra prioriteringar inom den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten att vila på åklagaren. Det är åklagaren som har rätt att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse, och det är åklagaren som har att bedöma om en viss utredning utgör tillräckligt underlag för åtal eller ej. Om åklagaren och skattemyndigheten gör olika bedömningar i prioriteringsfrågorna blir det således åklagarens ställningstagande som blir gällande. En skattekriminal som låter sin verksamhet styras av de prioriteringar som görs inom skatteförvaltningens fiskala del kan därför riskera att prestera ett stort antal utredningar som av åklagarna bedöms som otjänliga som underlag för åtal och fällande dom.

Som det kanske tyngsta skälet för förslaget pekar beredningen på de framgångsrika förebilder som utgörs av utredningsordningen inom Tullverket (den s.k. tullkriminalen) och förfarandet för utredningen av skattebrott i Tyskland.

Av vad jag har sagt i det föregående framgår att förhållandena inom tullen får ses som ett isolerat undantag från huvudregeln att den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten skall stå helt fri i förhållande till den statliga förvaltningen i övrigt. Den speciella ordningen inom tullen har sin grund dels i historiska förhållanden – man kan här peka på de särskilda tullmålsdomstolar som tidigare fanns och de till dem knutna tullåklagarna – dels i Tullverkets speciella roll som övervakare av rikets gräns. Utgångspunkten för tullens straffprocessuella agerande i ett visst fall kan vara t.ex. att en tulltjänsteman har uppmärksammat att gods har förts över gränsen utan att gällande föreskrifter för införsel har iakttagits, att han har fått tips om att en sådan åtgärd är förestående eller att handlingar som företes vid gränskontroll är förfalskade eller på annat sätt oriktiga. Det är i sådana fall således fråga om varusmugglingsbrott som upptäcks i samband med gränskontrollen och som kräver ett omedelbart ingripande av straffprocessuell art i form av exempelvis ett beslag eller ett gripande. Det ligger i sakens natur att gränskontrollen skulle komma att brista i effektivitet om tulltjänstemän på platsen inte själva omedelbart kunde vidta sådana åtgärder utan att behöva invänta polis. Det är i dessa situationer i första hand fråga om att konstatera att en enskild person har handlat på ett visst sätt. I den typiska varusmugglingssituationen är den bakomliggande rättsfrågan däremot normalt inte av särskilt komplicerat slag. Jag kan i detta hänseende hänvisa till redogörelsen för tullens åklagarverksamhet i 1986 års varusmugglingsutrednings betänkande (SOU 1991:84) Smuggling och tullbedrägeri (s. 427 ff). Det kan sammanfattningsvis konstateras att tullens uppgifter vid gränskontrollen starkt påminner om polisens uppgifter vid ingripanden på en brottsplats. Det ligger därför nära till hands att tullen i anslutning till ingripandet också närmare utreder de brott man uppmärksammar.

Skatteförvaltningen saknar helt uppgifter liknande tullens gränskontroll och existensen av en brottsutredande verksamhet inom Tullverket kan därför inte åberopas som ett skäl för att införa en sådan verksamhet inom skatteförvaltningen.

Vad sedan gäller förhållandena i Tyskland framgår av beredningens egna uppgifter att förvaltningsmyndigheter enligt tysk rättstradition har till uppgift att i viss utsträckning också utreda brott inom det egna ansvarsområdet (s. 136). Som redan har nämnts skiljer sig förhållandena i Tyskland i detta hänseende från vad som hittills har varit gällande i vårt land. Om man överförde det tyska synsättet till svenska förhållanden skulle detta kunna innebära exempelvis att Naturvårdsverket utredde miljöbrott och Arbetarskyddsverket arbetsmiljöbrott. Man bör enligt min mening inte ta något som helst steg i en sådan riktning.

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att de principiella invändningarna mot förslaget att inrätta en särskild skattekriminal är av den arten att jag med bestämdhet avstyrker förslaget. Det kan tilläggas att rapporten, oavsett vilken inställning man intar i den principiella frågan, inte håller en sådan kvalitet att den är tjänlig som beslutsunderlag. Det finns mot denna bakgrund egentligen inte någon anledning för mig att gå in på enskildheter i rapporten. Vissa uttalanden och förslag är emellertid sådana att jag inte anser mig kunna avstå från att kommentera dem.

Förutredning

Beredningen anser att det under en s.k. förutredning är möjligt att höra den skattskyldige, som därvid som huvudregel skulle ha den skyldighet att lämna uppgifter som följer av skatteförfattningarna. Förfarandet vid så kallad förutredning är inte författningsreglerat. Sådan utredning förekommer i viss utsträckning i syfte att ge åklagaren underlag för ett ställningstagande i frågan om förundersökning i ett visst fall skall inledas eller inte. En förutredning leds alltid av åklagaren. Det ligger i sakens natur att förhör inte får förekomma under en sådan utredning i vidare mån än vad som krävs för att en polisanmälan skall kompletteras. Att inhämta uppgifter från någon som under förundersökningen kan komma att misstänkas för brott får självfallet under inga omständigheter förekomma under en förutredning. Beredningens ståndpunkt saknar således stöd i gällande rätt och står i strid med elementära rättssäkerhetsprinciper. Jag har i ett beslut i ett klagorende den 7 mars 1996 utvecklat min syn på företeelsen förutredning. Beslutet bifogas.

Förenklat utredningsförfarande

Beredningen har föreslagit att skattemyndigheten skall få utreda skattebrott genom ett sådant förenklat utredningsförfarande som anges i 23 kap 22 § RB.

När det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts är huvudregeln att förundersökning skall inledas. I förundersökningsförfarandet finns vissa rättssäkerhetsgarantier inbyggda. Som exempel kan nämnas att förundersökningen skall bedrivas objektivt. Den som är skäligen misstänkt för ett brott tillerkänns rätt att låta sig biträdas av försvarare och han skall när han delges misstanke om brottet underrättas om denna rätt. Den misstänkte har också rätt att fortlöpande få del av utredningens resultat i den mån det kan ske utan men för utredningen. Han skall under alla förhållanden beredas tillfälle att ta del av utredningsmaterialet innan åklagaren tar ställning i åtalsfrågan.

En generell förutsättning för att man skall kunna avstå från förundersökning är att det ändå finns tillräckliga skäl för åtal. Det förenklade förfarandet, som i huvudsak endast utgör en lättnad av dokumentationsskyldigheten, är tillämpligt i sådana fall där det är fråga om enkla, klart iakttagbara och ostridiga händelseförlopp som exempelvis olovlig körning och förseelser mot trafikförfattningarna. För att man skall kunna ta ställning till om ett brott enligt skattebrottslagen har förekommit i ett visst fall måste man däremot regelmässigt inhämta ytterligare upplysningar utöver uppgiften att ett visst skattebelopp har undandragits. Frågor som måste besvaras i detta sammanhang är exempelvis om en viss uppgift är oriktig i skattebrottslagens mening, om det har förelegat fara för att skatt oriktigt skulle undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till den skattskyldige och om den felaktiga uppgiften har lämnats uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Enligt min mening är utrymmet för att utreda skattebrott på annat sätt än genom förundersökning därför närmast försumbart.

Strafföreläggande

Beredningen uppehåller sig till stor del kring det förhållandet att många av skattekriminalens utredningar skall mynna ut i strafförelägganden. Som jag redan har nämnt har beredningen uppenbarligen tänkt sig att förhållandevis stora resurser skall sättas av till utredningar om bötesbrott. Enligt förslaget skall skattemyndigheten kunna utfärda strafförelägganden i fall där omständigheterna är enkla och ostridiga, där det inte finns några juridiska tveksamheter och där den misstänkte erkänner gärningen. Enligt beredningen finns det en direkt koppling mellan förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken och utfärdande av strafföreläggande. Som jag redan har nämnt kan man över huvud taget inte räkna med att använda denna utredningsform när det är fråga om skattebrott. Vidare tillmåter beredningen enligt min mening den misstänktes erkännande alltför stor betydelse. Det ankommer inte på den misstänkte att ta ställning i rättsfrågan huruvida han har gjort sig skyldig till brott, utan erkännandet kan endast avse faktiska omständigheter. Oavsett vilken inställning den misstänkte har gett uttryck för i rättsfrågan ankommer det sedan på den som skall utfärda ett strafföreläggande att göra en självständig prövning på samma sätt som en domstol har att göra innan den meddelar dom.

Enligt min mening finns det vidare inga som helst bärande skäl för att låta avgöranden av frågor om ansvar för skattebrott avgöras utanför det ordinära rättssystemet. Som redan har nämnts skiljer sig förhållandena på skatteområdet väsentligen från vad som gäller för tullens verksamhet. Man kan därför inte ta förekomsten av särskilda tullåklagare till intäkt för att lägga en åklagaruppgift på befattningshavare vid skattemyndigheterna. Rätten att utfärda strafföreläggande bör således under alla förhållanden förbehållas de allmänna åklagarna.

Förslaget till lag om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning, m.m.

Bestämmelserna om förundersökning i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen gäller självfallet oavsett vad som står i den nu föreslagna lagen. Utformningen av regeln i 5 § framstår därför inte som adekvat. Vad som däremot behöver anges i den nya lagen är hur dess begreppsapparat förhåller sig till rättegångsbalkens. Det kan t.ex. vara lämpligt att ange att vad som i rättegångsbalken föreskrivs om polismyndighet skall tillämpas också på skattemyndigheterna och att vad som gäller om polismäns behörighet skall gälla också i fråga om anställda vid skattemyndigheterna. Varusmuggningslagens straffprocessuella avsnitt, som är väl genomarbetat och oklanderligt i systematiskt hänseende, kan här tjäna som förebild.

Den begreppsmässiga oklarhet som avspeglas i 5 § återkommer i tvångsmedelsparagraferna (7-10 §§). I rättegångsbalken görs skillnad mellan polismyndigheten, som är det organ som i vissa fall kan inleda och leda en förundersökning, undersökningsledaren, som är en polisman som på myndighetens vägnar har ansvaret för ledningen av en viss förundersökning (jfr 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen), och den enskilde polismannen utan sådan ställning, som bl.a. verkställer fattade tvångsmedelsbeslut och i vissa situationer av brådskande art har en egen befogenhet att vidta utredningsåtgärder och använda straffprocessuella tvångsmedel. Motsvarande begreppsapparat återfinns i varusmuggningslagen. I lagförslaget innefattas i uttrycket skattemyndigheten däremot både myndigheten som sådan, undersökningsledaren och den enskilde tjänstemannen.

I 6 § fastslås i överensstämmelse med vad som gäller enligt rättegångsbalken att förundersökning kan inledas och i vissa fall också ledas av skattemyndigheten. I 8 § andra stycket betecknas myndigheten emellertid sedan som undersökningsledare utan att man som i 13 § första stycket varusmuggningslagen uttryckligen hänvisar till rättegångsbalken, vars regelsystem utgår från att undersökningsledaren är en viss befattningshavare. I paragrafens första stycke föreskrivs att skattemyndigheten får verkställa bl.a. undersökningsledarens beslut i vissa tvångsmedelsfrågor. Eftersom myndigheten är undersökningsledare innebär detta att den bemyndigas att verkställa sina egna tvångsmedelsbeslut. Rättegångsbalkens systematik innebär däremot att verkställigheten av i behörig ordning fattade tvångsmedelsbeslut ankommer på enskilda polismän, något som framstår som naturligt med hänsyn till att en myndighet som sådan inte kan vidta några åtgärder av fysisk art.

Det kan tilläggas att regelsystemet i 8 § är konstruerat på ett sådant sätt att första stycket ger ett intryck av att avse också andra undersökningsledare än sådana som åsyftas i andra stycket. Läst isolerad kan paragrafen därför ge upphov till missuppfattningen att den ger skattemyndigheten behörighet att verkställa också sådana tvångsmedelsbeslut som har fattats av undersökningsledaren i en polismyndighetsledd förundersökning.

I enlighet med den teknik som har valts i 8 § talas det i 7 § andra stycket – som för övrigt är helt obegripligt – om skattemyndighetens rätt att använda våld, medan de bestämmelser som man där hänvisar till – 10 och 23 §§ polislagen – av nyss nämnda skäl i stället reglerar frågan om polismäns och vissa andra individers rätt att använda våld. I 9 § låter man vidare, i konsekvens med hur regleringen i övrigt är konstruerad, skattemyndigheten i stället för en individuell befattningshavare vid denna vidta vissa tvångsåtgärder utan föregående beslut av undersökningsledaren. Eftersom det är myndigheten som är undersökningsledare innebär regeln i 9 §, tolkad efter ordalagen, att den ger skattemyndigheten rätt att i vissa fall vidta tvångsåtgärder utan föregående beslut av sig själv.

Bestämmelsen i 11 § i förslaget är onödig och närmast vilseledande. Dokumentationskyldigheten under en förundersökning framgår av rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att lagförslaget inte ens uppfyller de krav som man har rätt att ställa på ett första lagtextutkast. Detta är särskilt förvånande eftersom det, som redan nämnts, finns en utmärkt förebild i varusmuggningslagen.


Claes Eklundh


Owe Hultin





- JO -

Chefsjustitieombudsmannen
Claes Eklundh

Vedlegg A

BESLUT

Datum
1996-03-07

Dnr
3251-1993

Anmälan mot polis- och åklagarmyndigheterna i Kristianstad för handläggningen av polisanmälningar

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade Lars M. polis- och åklagarmyndigheterna i Kristianstad för deras handläggning av ett antal polisanmälningar. Lars M. uppgav att den utredning som verkställdes var fylld av för honom ärekränkande och felaktiga uppgifter och att hans heder därigenom hade kränkts. Lars M. hävdade dessutom att utredningen var "allmän handling och kan läsas av vem som så önskar".

Utredning

Infordrade handlingar

Polismyndighetens i Kristianstad akter i ärendena K 3687-91 m.fl. fordrades in. Dessa utgjordes av ett "förundersökningsprotokoll" innehållande 699 sidor. Av anmälningarna i ärendena framgick bl.a. följande.

Marianne F. och Lars M. flyttade samman år 1971. Hösten 1973 flyttade de till Paris, och i samband därmed sålde Marianne F. den fasta egendom som hon hade i Sverige med undantag endast av ett torp i Linnekulla. Försäljningen gav en vinst på ca 500 000 kr. Marianne F. hade dessutom värdefull konst, antikviteter och smycken som inte såldes.

Efter ungefär tre år i Paris flyttade Marianne F. och Lars M. till Spanien där de köpte ett hus. Efter att åter ha bott i Sverige under en period återvände de 1983 till Spanien. Denna gång flyttade även Marianne F:s syster Margareta G. med. De bodde alla tre tillsammans i en lägenhet. I samband med flyttningen till Spanien realiserades Margareta G:s tillgångar och kapitalet sattes in på ett konto i en schweizisk bank i Lars M:s namn. Under åren 1984 och 1985 sålde Marianne F. konst vid Malmö Kvalitetsauktioner för ca 400 000 kr.

Postadress
Box 16 327
103 26 STOCKHOLM

Gatuadress
Västra Trädgårdsgatan 4

Telefon
08-786 40 00

Efter en tid i Spanien köpte Lars M. en lägenhet i Paris. Lägenheten, som var avsedd att utgöra gemensam bostad för alla tre, kostade ca 600 000 kr. Den skrevs i Lars M:s namn men köpeskillingen betalades av Marianne F. och Margareta G. Margareta G. flyttade tillbaka till Sverige 1986 för att vårdas på en geriatrisk klinik, varvid hennes tillhörigheter lämnades kvar i lägenheten i Paris.

I augusti 1990 bröts förhållandet mellan Marianne F. och Lars M. Marianne F. anlät därefter en i Paris verksam advokat för att försöka få till stånd en överenskommelse om hur man skulle dela upp tillgångarna. Marianne F:s önskan var att få tillbaka sin egen egendom, att få ut det belopp som utgjorde Margareta G:s andel av köpeskillingen för lägenhetspriset (ca 400 000 kr) och Margareta G:s smycken och möbler som fanns i lägenheten (uppgivet värde 500 000 - 600 000 kr) samt att få tillbaka i lägenheten förvarade konstföremål av bl.a. Carl Milles som ägdes av Malmö museum men som Marianne F. hade dispositionsrätt till under sin livstid. Någon överenskommelse träffades emellertid inte, och Lars M. gjorde gällande att han fått alla tillgångar som fanns i Frankrike i gåva av Marianne F.

Därefter upprättades sammanlagt fyra polisanmälningar mot Lars M. hos Polismyndigheten i Kristianstad. Dessutom gjorde Marianne F. en anmälan om grov förskingring hos de franska polismyndigheterna vad avsåg bl.a. lägenheten i Paris och de föremål som fanns i den.

I april 1991 gjorde Marianne F. en polisanmälan mot Lars M. för grov förskingring (K 3687-91). Som målsägande var antecknad Margareta G. I anmälan hade antecknats bl.a. följande.

BROTET:

Advokatfirman - - - representant Sabine U. har försökt besöka lägenheten i Paris bl.a. för att få klarhet i huruvida Margareta G:s ägodelar finns kvar där, eller om de blivit försålda. Det har då konstaterats, att låsen i dörren blivit utbytt. Vid tillfällen då Sabine U. besökt lägenheten har Lars M:s nya sambo varit där. Samtal har förts genom den stängda dörren, och Sabine U. har trots begäran därom inte blivit insläppt. Marianne F. befarar, att systemns tillhörigheter har blivit försålda. Hon beräknar värdet av systemns tillgångar till minst 500 000 kronor samt systemns andel i lägenhetsinsatsen till ca 400 000 kronor. För Margareta G. innebär detta en synnerligen kännbar skada. Hon är idag så gott som ekonomiskt blottställd.

ÖVRIGT

Förteckningar på möbler och smycken som tillhör Margareta G. och som finns i Frankrike, medföljer som bilagor.

Den 4 oktober 1991 hölls ett förhör med Marianne F. Förhöret betecknades som kompletteringsförhör i anledning av tidigare gjord anmälan.

I november 1991 upprättades en redovisningsanmälan mot Lars M. avseende stöld i augusti 1990 (K 8936-91). Uppgiven målsägande var Marianne F. I anmälan hade antecknats bl.a. följande.

I samband med annan utredning har framkommit, att - - - Lars M., vid något tillfälle under augusti månad 1990, gjort sig skyldig till stöld genom att han - trots målsägandens protester - tillgripit silver saker, antika föremål, prydnadssaker, värdefulla porslinsföremål m.m. till ett sammanlagt värde av minst 220 000 kronor - enligt bifogad förteckning, bilaga 1.

OMSTÄNDIGHETER:

Under vistelserna i utlandet har Marianne F. haft kvar sitt sommarställe i Tollarp, där hon nu bor. Under augusti månad 1990 kom Lars M. på besök till henne och "roffade åt sig" ett stort antal värdeföremål m.m. Han stal sakerna från henne. Det som han tillgrep är upptaget på bilaga 1.

Lars M. tog tillhörigheterna ur ett kassavalv, som står uppställd i ett uthus. Lars M. hade en nyckel till kassavalvet, Marianne F. hade den andra. Marianne F. försökte hindra Lars M. att ta sakerna, men hon misslyckades med detta. Lars M. är inte ägare till något av det han tillgrep.

I december 1991 upprättades en redovisningsanmälan mot Lars M. avseende bl.a. olovligt förfogande (K 9283-91). Som anmälare angavs Marianne F. och som målsägande Malmö museum. I anmälan hade antecknats bl.a. följande.

Lars M. har sedan 1982 och fram till hösten 1990 dels själv och dels tillsammans med Marianne F., från Marianne F:s bostad på Linnekullavägen - - - till deras lägenhet på 49 rue St Honoré i Paris, utfört en mängd konst och antikviteter tillhörande Malmö museum. Detta har testamenterats till museet av avlidne O. med vilken Marianne F. varit gift. Ett villkor i testamentet var att Marianne F. skulle ha dispositionsrätten till sin död.

Lars M. har efter brytningen vägrat utlämna dels Marianne F:s egna tillhörigheter, dels Malmö museums tillhörigheter, som finns i lägenheten i Paris, alternativt i bankfack i Banc National Paris och alternativt i Le Motté.

Det har framkommit att Malmö museum har disponerat all till dem testamenterad konst och antikviteter vid en utställning samt märkt dem med nummer och stämpel "MM".

Det har under utredningen framkommit att Lars M. bortslipat märkningen på två statyer gjorda av skulptören Carl Milles, sannolikt i avsikt att avyttra dessa. Värdet på dessa har uppgivits till c:a 2,3 milj. Han har även borttagit märkningen på andra föremål. Om något avyttrats av Lars M. är okänt vid anmälningsstillfället.

Malmö museum har fotografier och förteckning över samtliga till dem testamenterade föremål.

911209 utförde avd.c. Elsie Olsson på depositionsavd. vid Malmö museum en inventering i Marianne F:s bostad, över det till dem testamenterade godset. Det framkom då att merparten av detta fanns i Frankrike. De yrkar att återfå föremålen eller, om de avyttrats, motsvarande värde.

Inventarieförteckning över den konst och antikviteter, som testamenterats till Malmö museum, bifogas anmälan. Värdet på föremålen vid anmälningsstillfället är ej helt klart. Värdering kommer att utföras. Det framgår emellertid att värdet uppgår till ett flertal miljoner Skr.

I december 1991 hördes en företrädare för Malmö museum, Elsy O. Som anledning till förhöret hade angetts "Att utröna vilka föremål som tillhör Malmö museum som är fotograferade på de interiörfotografier som Marianne F. överlämnat till förundersökningen."

Den 4 och 27 mars, 17 juni och 3 augusti 1992 hölls kompletterande förhör med Marianne F. Anledningen till förhöret den 17 juni angavs på följande sätt: "Vid besöket hos Margareta G. överlämnade Marianne F. ett album med litografier, vilka sålts på Malmö kvalitétsauktioner". I övrigt framgick inte anledningen till förhören av handlingarna.

Den 10 och 11 mars 1992 hördes Lars M. upplysningsvis med anledning av anmälningarna ovan. Personal från Malmö museum medverkade i en del av förhöret, som ägde rum på Svenska ambassaden i Paris. Förhørsutskriften omfattade 185 sidor.

Under perioden november 1991 - september 1992 hördes sammanlagt 17 personer som vittnen om sin kännedom om eller bekantskap med Marianne F. och Lars M. De allra flesta av dessa förhör hölls efter förhöret med Lars M. Merparten av vittnesförhören ägde rum per telefon, och flera av vittnena hördes vid två tillfällen. De flesta av dessa vittnen var vänner till Marianne F. och Lars M. Ett vittne var emellertid en försäkringstjänsteman som hördes om Marianne F:s och Lars M:s försäkringar i det bolag där han var anställd. Vissa vittnen gav in handlingar avsedda att tillföras utredningen. I denna fanns därför t.ex. korrespondens mellan vittnet och Lars M. och Marianne F.

I maj 1992 polisanmälde Marianne F. Lars M. för olaga tvång under perioden 1985 - november 1989 (K 2920-92). Som målsägande angavs Margareta G. I anmälan hade antecknats bl.a. följande.

Vid ett tillfälle, som inträffade under åren 1985-1987, tvingade Lars M. Margareta G. att gå upp för trapporna till 4:de våningen, till lägenheten på 49 rue S:t Honoré. Margareta G. har sedan lång tid lidit av svår reumatism och kunde ej gå själv. Hon var rullstolsbunden. Normalt bars hon till lägenheten. Hon protesterade och grät. Hon försökte få Lars M. att ändra sitt tilltag.

Vid ett flertal tillfällen, minst 7, har det under åren inträffat att Lars M., i samband med att han varit behjälplig att duscha Margareta G., riktat duschstrålen på sådant sätt att hon ej kunnat andas. Han höll med en hand Margareta G. i nacken, så att hon ej kunde undkomma, medan han med andra handen riktade duschstrålen in i hennes mun. Margareta G. försökte värja sig och ropade på hjälp. Hon kunde emellertid, beroende på sin sjukdom, ej själv avbryta Lars M:s tilltag. Sista tillfället inträffade på Linnekullavägen - - - i november 1989.

Den 29 april och den 12 maj 1992 hördes Marianne F. som vittne om "uppgifter som framkommit i förhör med Siv H., att Lars M. med duschning av Margareta G., riktat duschstrålen mot hennes ansikte, så att hon fått andnöd".

Den 17 juni 1992 hördes Margareta G. Avsikten med förhöret var att "utröna om Margareta G. kan erinra sig de tillfällen som Lars M. riktat duschstrålen mot hennes mun samt om hon givit sina tillhörigheter som gåva till Lars M."

Härutöver hördes fem vittnen om olika frågor med anknytning till anmälningarna.

I utredningen fanns vidare diverse handlingar såsom inventeringslista från Malmö museum, depositionsinstrument, gåvobrev, bouppteckning, fotografier och beskrivning av föremål m.m. Vidare återfanns en begäran ställd till Nordbanken från utredningsmannen, kriminalinspektören Leif Svensson, om att han "med anledning av pågående förundersökning i brottmål" på uppdrag av "förundersökningsledaren chefsåklagaren Kay Larsson" önskade få besked om följande.

Kontoutdrag avseende konto --- tillhörigt Lars M. ---.
 Beträffande gjorda insättningar, uppgifter från vilket konto dessa gjorts samt innehavarens namn.
 Beträffande gjorda överföringar, till vilket konto dessa gjorts och innehavarens namn.
 Uppgifterna begränsas i tid från 910731 till dagens datum.

Nordbanken kom in med de begärda uppgifterna.

Utredningen redovisades som redan har nämnts i ett protokoll benämnt förundersökningsprotokoll och daterat den 18 september 1992. Protokollet kom in till Åklagarmyndigheten i Kristianstad den 23 september 1992.

Den 10 mars 1993 beslutade chefsåklagaren Kay Larsson att förundersökning i brottmål mot Lars M. inte skulle inledas. Beslutet motiverades med att det genom utredningen inte hade framkommit skäl till misstanke mot Lars M. om brott som avsågs i anmälningarna.

Remiss

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten i Kristianstad för upplysningar och yttrande angående förfarandet att inom ramen för en förutredning hålla vittnesförhör samt förhör med den som hade utpekats som misstänkt för brott.

Åklagarmyndigheten (Kay Larsson) kom in med ett yttrande i vilket han anförde bl.a. följande.

Enbart anmälningarna och deras innehåll har ej innefattat tillräcklig anledning att anta att brott begåtts av Lars M. Ej heller omfattande skriftligt material, som målsägandena lämnat, har lämnat skäl att inleda förundersökning. Nämnt material omfattar i utredningen 262 sidor. Vittnen, som kände till Lars M. och Marianne F. och vittnen som uppgivits varit närvarande vid särskilda påstådda händelser, har naturligtvis hörts för att om möjligt verifiera eller vederlägga påståenden av målsägandena. Det är 22 vittnen som hörts på sammanlagt 100 sidor. Från vittnena har också erhållits skriftligt material, t ex korrespondens. Detta material omfattar 156 sidor. Att inom ramen för en förutredning hålla vittnesförhör, därvid regler om vittnesförhör under förundersökning synes vara analogt tillämpliga, är ej särskilt konstigt. Antalet vittnen är i princip ointressant. Om det t ex i serien av vittnesförhör framkommit skäl att övergå till förundersökning hade det givetvis skett. Emellertid har det efter vittnesförhören kvarstått sådana oklarheter och motsägande uppgifter att jag ej varit beredd att inleda förundersökning. I motsatt fall hade jag fått överväga att inleda ett utlämningsförfarande, som hade fått börja med att begära Lars M. häktad i sin frånvaro. Som nyss nämnts fanns ej sådana förutsättningar i sak.

Lars M. har underrättats per telefon av utredningsmannen om vilka anmälningar, som gjorts mot Lars M. Han har varit villig att lämna upplysningar. Det har klargjorts för honom att han ej blev underrättad om någon brottsmisstanke. Med hänsyn till omfattningen av materialet har det självklart varit mest praktiskt att höra Lars M. upplysningsvis i Paris. Utredningsmannen har efter kontakt med utrikesdepartementet fått disponera ett rum på svenska ambassaden i Paris. Lars M:s utsaga omfattar 185 sidor. Det stora sidantalet berör på att utsagan spelats in på band och utskrivits i dialogform. Vidare vill jag påstå att Lars M. har varit angelägen att lämna uppgifter. I vissa avseenden har han dock avböjt att lämna uppgifter. Lars M:s utsagor har lämnats under två dagar, den 10 mars och den 11 mars 1992 (131 sidor resp 53 sidor). Förstnämnda dag lämnades uppgifterna under sammanlagt omkring 3 tim 30 min och dagen efter under 2 tim 27 min, pauser oräknade. Förhöret med Lars M. har breddat beslutsunderlaget.

Ärendet remitterades därefter till Riksåklagaren för yttrande.

Riksåklagaren (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) kom in med ett yttrande. Till remissvaret hade bifogats ett yttrande från Kay Larsson över vissa frågor som RÅ hade ställt till honom.

Riksåklagaren anförde bl.a. följande.

Regelsystemet

Handläggningen aktualiserar framför allt två frågeställningar. Den ena är vad som gäller för sådana utredningar som ibland föregår ett beslut om förundersökning skall inledas eller ej (vad som brukar kallas förutredning). Den andra rör de problem som är förknippade med att en person som behöver höras i anledning av en brottsanmälan befinner sig utomlands.

Vad först angår förutredning kan konstateras att uttrycket förutredning inte förekommer i lagstiftningen. Detta torde bero på att det är ett institut som har växt fram efter hand. Det finns därför inte någon enhetlig definition på vad som är en förutredning och inga regler om förfarandet. Nyligen har tanken på författningsreglering av förutredning avvisats (SOU 1992:61 s 369).

Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt; det räcker att det finns anledning att anta att brott har förövats. Avsikten med detta är att även förhållandevis oklara brottsmisstankar skall utredas inom ramen för reglerna om förundersökning. Förundersökningsreglerna innehåller viktiga rättssäkerhetsgarantier. Reglerna innebär skyldigheter för den enskilde, t.ex. skyldigheten för envar att underkasta sig förhör, och rättigheter för den som förhörs.

Normalt utgör de uppgifter som lämnas av en målsägande i en anmälan om förmögenhetsbrott ett tillräckligt underlag för att bedöma om förundersökning skall inledas eller ej. Anmälarens uppgifter godtas som regel, bl.a. av det skälet att uppgifter som felaktigt tillvitar någon brottslig gärning är straffsanktionerade. Om det finns omständigheter som förringar tilltron till anmälaren eller om det annars finns uppgifter som talar mot uppgifterna i anmälan kan detta utgöra skäl att besluta att inte inleda förundersökning.

Ibland kan förhållandena vara sådana att det material som presenteras i en anmälan eller som annars föreligger inte är tillräckligt för att förundersökningsledaren skall kunna ta ställning till om de rättsliga förutsättningarna för förundersökning är för handen. Det kan då vara nödvändigt att bredda beslutsunderlaget innan förundersökningsledaren tar ställning till om förundersökning skall inledas eller ej. Ett kännetecken på en situation där förutredning kan vara nödvändig är att brottsmisstankarna antingen är vaga och obestämda eller förekommer tillsammans med andra faktorer som motverkar det intryck som misstankarna ger (DsJu 1979:15 s 37).

Enligt min mening råder det inte någon oklarhet om vad som normalt avses med en förutredning. Det finns skilda uttalanden i denna fråga som ger en god uppfattning om vilka förberedande utredningsåtgärder som kan företas inom ramen för en förutredning.

Med förutredning brukar avses sådana punktvisa åtgärder som förundersökningsledaren ibland behöver vidta för att berika sitt underlag. Det är fråga om en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden i ett bestämt syfte (DsJu 1979:15 s 38, SOU 1992:61 s 272). Som exempel på förutredning anges att undersökningsledaren efter en anmälan om mordbrand kontrollerar att en brand verkligen har ägt rum (DsJu 1979:15 s 38). Med den nu angivna - och allmänt vedertagna - avgränsningen av vad som är förutredning är skillnaden mellan att komplettera en anmälan och att vidta en förutredning tämligen liten.

Även om det inte finns några särskilda regler för förfarandet vid förutredning anses det allmänt att rättegångsbalkens regler bör tillämpas analogt. Tvångsmedel kan dock inte förekomma under förutredning (SOU 1992:61 s 272).

Särskilt mot bakgrund av att reglerna om förundersökning syftar till att tillgodose allmänna rättssäkerhetskrav har det ansetts angeläget att beslut om inledande av förundersökning meddelas i de fall där detta är sakligt motiverat. Redan det förhållandet att institutet förutredning är oreglerat och inte innehåller några regler om skyldigheter och rättigheter för enskilda innebär att tillämpningsområdet är begränsat. Frånvaron av rättslig definition på vad som är en förutredning manar också till försiktighet.

I praxis har förutredning kommit att användas framför allt i ärenden där det finns ett stort behov av att komplettera underlaget med skriftligt material. Visst muntligt uppgiftsinhämtande i direkt anslutning här till förekommer också. Förutredning är därför inte ovanlig i komplicerade ärenden rörande påstådd ekonomisk brottslighet. I andra typer av ärenden genomförs ibland förhör med målsäganden eller annan anmälare i form av förutredning, i syfte att komplettera anmälan och konkretisera påståenden i denna för att skapa ett tillräckligt beslutsunderlag. Andra former av förutredning torde däremot vara ovanliga.

Synpunkter på den aktuella utredningen

Ärendet aktualiserades genom en anmälan i april 1991 och avslutades nästan två år senare genom ett beslut att inte inleda förundersökning. Då hade en utredning omfattande nästan 700 sidor presenterats. I utredningsmaterialet ingick förhör, förutom med målsägandena och den utpekade personen, med ytterligare cirka tjugo personer. Åtskilliga av de senare hade hörts vid flera tillfällen.

Enligt min mening kan ingen kritik riktas mot Larsson för att han, innan han tog ställning till frågan om förundersökning skulle inledas eller ej, kompletterade anmälan med flera förhör med Marianne F. och med företrädare för Malmö museum. Sådana utredningsåtgärder kan, som framgått av vad jag tidigare sagt, genomföras inom ramen för en förutredning, om syftet är att närmare klarlägga om det finns anledning att anta att brott har förövats. De flesta av förhören med Marianne F., liksom det korta förhöret med Marianne F:s syster, hölls dock först efter förhöret med Lars M. De senare förhören kan därför knappast sägas ha tillkommit i syfte att komplettera och konkretisera innehållet i anmälningarna inför åklagarens beslut om förundersökning skulle inledas eller ej. Jag anser således att de sistnämnda förhören inte kan betraktas som en förutredning.

Förutom att hålla förhör med målsäganden (eller annan anmälare) kan åklagaren låta komplettera beslutsunderlaget inom ramen för en förutredning genom att skriftligt material som belyser de förhållanden som berörs i anmälan inhämtas. Det kan t.ex. röra sig om originalet av ett avtal eller liknande, registerutdrag som styrker olika personers behörighet etc. Denna typ av komplettering i form av förutredning kan i vissa fall vara omfattande, t.ex. vid misstanke om ekonomisk brottslighet. Det skriftliga material som har tillförts utredningen genom Marianne F:s försorg har nu angivna karaktär. Enligt min mening kan inte heller någon anmärkning riktas mot att visst skriftligt material tillfördes utredningen innan Larsson tog ställning i frågan om inledande av förundersökning.

När det gäller andra typer av utredningsåtgärder än de nu nämnda är, som framgått ovan, utrymmet för förutredning mycket begränsat. Detta gäller särskilt när det blir fråga om förhör. Enligt min mening finns det i princip inget rättsligt stöd för att hålla förhör utanför ramen för förundersökning, utöver förhör med målsäganden eller med den som har ingett brottsanmälan, i syfte att komplettera och konkretisera uppgifter i anmälan. I samma syfte torde i enstaka fall andra personer, som företrädare målsäganden (om denna är en juridisk person), kunna höras för att få fram underlag till komplettering av anmälan.

Den fråga som kan ställas är om det genom anmälningarna och den komplettering som gjorts i form av målsägandeförhör och inhämtande av skriftligt material framkommit tillräckligt underlag för att inleda

förundersökning. Som jag redovisat ovan anses i de flesta fall de uppgifter som lämnas i en anmälan om förmögenhetsbrott utgöra ett tillräckligt stöd för att inleda förundersökning. Om uppgifterna i sig framstår som osannolika, eller om målsäganden inte ger ett trovärdigt intryck, kan saken komma i ett annat läge. I detta fall stöddes Marianne F:s uppgifter bl.a. av testamente, bouppteckning och andra handlingar. Det förhållandet att även Malmö museum och Marianne F:s syster var målsägande innebär att det inte enbart rörde sig om en tvist mellan två personer som tidigare hade sammanbott.

Det är en bedömningsfråga vilka omständigheter som krävs för ett beslut att inleda förundersökning i ett enskilt fall. I sådana frågor finns det ett betydande utrymme för olika uppfattningar utan att den ena eller andra uppfattningen för den skull kan sägas vara felaktig. För egen del anser jag att tröskeln för att inleda förundersökning hade passerats.

Under utredningens förlopp har drygt tjugotalet vittnen underkastats ett eller flera förhör. En sådan utredning ryms inte inom de snäva ramar som gäller för förutredning. Här är också att märka att flertalet av vittnesförhören har avhållits efter förhöret med Lars M.

Under utredningen har även Lars M., som utpekades som misstänkt i samtliga anmälningar, hörts. Enligt min mening får det anses uteslutet att under en förutredning hålla förhör med den person som utpekats som gärningsman. Av rättssäkerhetsskäl kan det inte godtas att förhör av detta slag sker i andra former än de som rättegångsbalken anvisar. Om det inte finns tillräcklig grund för att inleda en förundersökning kan således inte den som utpekats som misstänkt höras angående de händelser som är föremål för anmälan.

Både innehållet i den s.k. förutredningen och de former under vilka den har bedrivits ger enligt min mening vid handen att det i själva verket har rört sig om en omfattande förundersökning; låt vara att uppgifterna om vad som förevarit har varit motstridiga och att man kan ha olika uppfattning om hur väl underbyggd brottsmisstanken var. Jag menar att Larsson antingen skulle ha inlett förundersökning, och då vidtagit de åtgärder som han nu gjort under namnet av en förutredning, eller att han på befintligt underlag skulle ha beslutat att inte inleda förundersökning sedan han genomfört kompletteringen av anmälan.

Reglerna i rättegångsbalken syftar till att tillförsäkra den som är misstänkt en rad rättssäkerhetsgarantier. De ger emellertid också målsäganden vissa rättigheter. Genom att Larsson valde att genomföra utredningen utan att besluta om förundersökning satte han sig ur stånd att få franska myndigheters medverkan till den utredning som Lars M:s uppgifter under förhöret kunde föranleda.

I yttrandet behandlades också vissa frågor med anknytning till förhöret med Lars M., bl.a. de närmare omständigheterna kring förhöret samt vad som allmänt gäller om någon som skall höras i anledning av en brottsanmälan befinner sig utomlands. Riksåklagaren konstaterade i det förra hänseendet att innehållet i förhöret i sak inte skilde sig från ett förhör med en misstänkt person. Riksåklagaren berörde vidare frågan om möjligheterna att i Sverige hålla ett telefonförhör med en person som befinner sig i ett annat land.

Lars M. kom in med synpunkter.

Rättslig reglering

Allmänt om förundersökning

De grundläggande föreskrifterna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av något annat skäl finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (1 §). Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom samt målet så beredas att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen (2 §).

Reglerna om förundersökning är resultatet av en avvägning mellan hänsynen till den enskildes rättssäkerhet och intresset av att begångna brott utreds och beivras på ett effektivt sätt. I och med att en förundersökning inleds blir ett omfattande regelsystem tillämpligt vilket innefattar såväl förpliktelser som rättigheter för den enskilde.

Allmänt gäller att undersökningen bör bedrivas på sådant sätt att ingen onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet (4 § första stycket andra meningen). Under förundersökningen får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (6 §). Under vissa förutsättningar kan en person tvångsvis hämtas eller tas med till förhör, och det föreligger också en skyldighet för den enskilde att stanna kvar hos polisen för förhör (7-9 §§). Vidare kan olika straffprocessuella tvångsmedel - t.ex. häktning, beslag, husrannsakan och kroppsvisitation - komma till användning under en förundersökning enligt vad som närmare anges i 24-28 kap. RB (16 §).

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet skall han underrättas om misstanken när han hörs. Den misstänkte och hans försvarare har rätt att förlöpa, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen, och de har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt (18 §). I samband med att någon underrättas om att han är skäligen misstänkt skall han upplysas om att den som är misstänkt för brott är berättigad att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare samt att under vissa förutsättningar offentlig försvarare kan förordnas (21 kap. 3 och 3a §§ RB samt 12 § förundersökningskungörelsen [1947:948]).

Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt. Det räcker med att det förekommer anledning till misstanke om brott. En förundersökning kan således inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott (JO 1953 s. 107). Misstanken måste visserligen avse en konkret brottslig gärning men det är inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det har förövats (Ekelöf, SvJT 1982 s. 658).

Förundersökningen omfattar dels det till polisverksamheten hörande förberedande spanings- och efterforskningsarbete som avser att fastställa om brott förövats och att utröna om skäl till misstanke mot någon föreligger, dels den utredning, som äger rum sedan misstanken har riktats mot en viss person (SOU 1938:44 s. 285). Det anses att i princip allt utredningsarbete som har till mål att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott och om tillräckliga skäl för åtal föreligger mot en viss person är att betrakta som en förundersökning. Det är inte tillåtet att kringgå bestämmelserna om förundersökning genom att förklara att en undersökning avser att klarlägga om förundersökning skall inledas. Den misstänkte får inte på detta sätt betas de rättssäkerhetsgarantier som rättegångsbalken erbjuder (SOU 1967:59 s. 89).

Förundersökningens förstadier

Vad som nu har sagts innebär inte att all utredningsverksamhet utanför förundersökningsinstitutets ram skulle vara otillåten. I departementspromemorian Översyn av utredningsförfarandet i brottmål (Ds Ju 1979: 15 s. 37 ff) uttalas bl.a. följande om de förstadier som kan föregå en förundersökning.

Primärutredning enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB görs innan förundersökning har inletts. Den är skild från en regelrätt förundersökning endast därigenom att behörig undersökningsledare ännu inte har hunnit träda in. En primärutredning kan följaktligen sägas utgöra en provisorisk förundersökning. I "andra änden" av förundersökningens förstadium bedrivs s.k. *allmän brottsspaning*. Sådan spaning sker utan att det föreligger någon konkret brottsmisstanke. Den ingår närmast i polisens brottsförebyggande verksamhet och är således i första hand grundad på bestämmelserna i 2 § polisinstruktionen (1972:511). På skalan mellan primärutredning och allmän brottsspaning kan man skilja ut ytterligare två utredningsnivåer som föregår den formliga förundersökningen. Dessa nivåer benämns här *förutredning* respektive *förspaning*.

Förutredning och förspaning karaktäriseras av att brottsmisstankarna antingen är vaga och/eller obestämda eller förekommer tillsammans med andra faktorer som motverkar det intryck som misstankarna

ger. Det omedelbart tillgängliga materialet är med andra ord inte tillräckligt för att avgöra om förundersökning skall inledas eller ej. Begreppen förutredning och förspaning förutsätter således att bestämmelsen i 23 kap. 1 § första stycket RB om inledande av förundersökning ger en viss tröskeeffekt, något som säkerligen är fallet i praktiken men som möjligen inte har varit lagstiftarens mening. Varken förutredning eller förspaning har uttryckligen behandlats av lagstiftaren. Några andra föreskrifter finns inte heller.

Vad särskilt gäller förutredning uttalas i promemorian följande.

Med förutredning förstås sådana punktvisa åtgärder som undersökningsledaren ibland behöver vidta för att berika sitt underlag, när han står i begrepp att besluta om förundersökning skall inledas eller ej. Det är sålunda fråga om en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden i ett bestämt syfte. Som exempel kan anges att undersökningsledaren efter en anmälan om mordbrand kontrollerar att en brand verkligen har anlagts på den plats som har uppgivits. Ett annat exempel är att undersökningsledaren tvekar om gärningens rätta rubricering och något av alternativen uppenbarligen medger förundersökningsbegränsning i full utsträckning. En anmälan om undanskaffande av avbetalningsgods kan t.ex. behöva kompletteras för att alternativen olovligt förfogande och bedrägeri skall bli tillräckligt belysta.

Av vad som har sagts nu framgår att skillnaden mellan att komplettera en anmälan och att göra en förutredning kan vara härfin. Skillnaden ligger främst i att förutredningens syfte är så begränsat. Däri ligger även att en förutredning i princip görs först sedan behörig undersökningsledare har trätt in. Det måste nämligen - sedan anmälningssituationen är överspelad - anses höra till undersökningsledarens kompetensområde att föranstalta om den eventuella förutredning som behövs för att han i ett konkret fall skall kunna ta ställning till om förundersökning skall inledas eller ej.

I praktiken finns det knappast något skäl att se på förutredningen som en särskild företeelse. Bestämmelsen i 23 kap. 3 § tredje stycket RB om att åklagaren vid verkställande av förundersökning äger anlita biträde av polismyndighet torde exempelvis vara analogiskt tillämplig på förutredning.

Bedömning

Den i ärendet aktuella utredningen inleddes i april 1991 och avslutades i mars 1993 genom att Kay Larsson beslutade att förundersökning inte skulle inledas. Under utredningen, som av Kay Larsson har betecknats som en förutredning, hölls protokollerade förhör med, förutom målsägande och anmälare, mer än tjugo vittnen samt den person - Lars M. - som hade utpekats som misstänkt för brottet. Förhöret med Lars M. ägde rum utomlands under två dagar och dokumenterades i ett förhörprotokoll omfattande 185 sidor. Utredningsresultatet redovisades i en handling benämnd förundersökningsprotokoll som omfattar nästan 700 sidor.

Den fråga som är föremål för bedömning i ärendet är om en utredning av nu nämnt slag kan företas utanför ramen för förundersökningsinstitutet. En lämplig utgångspunkt för diskussionen är härvid de ovan återgivna promemorieuttalandena att det i praktiken knappast finns något skäl att se på förutredningen som en särskild företeelse och att skillnaden mellan att komplettera en anmälan och att göra en förutredning kan vara härfin. Som exempel på en sådan skillnad nämns i promemorian att förutredning i motsats till en komplettering av anmälan kan äga rum endast på föranstaltande av behörig förundersökningsledare.

En förutredning är att betrakta som ett led i tillämpningen av bestämmelserna i 23 kap. 1 § RB om inledande av förundersökning. För att förundersökning skall inledas krävs, som har nämnts i det föregående, att det på grund av angivelse eller något annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. I likhet med Riksåklagaren anser jag att de uppgifter som har lämnats av en målsägande i en anmälan t.ex. om förmögenhetsbrott normalt skall anses utgöra ett tillräckligt underlag för att bedöma om förundersökning skall inledas eller ej. Om uppgifterna i anmälan inte ger anledning att anta att ett brott har begåtts skall förundersökning således inte inledas. Som framgår av vad som har sagts i det föregående kan situationen emellertid ibland vara sådan att förundersökningsledaren har ett legitimt behov av att

inhämta kompletterande upplysningar som underlag för sitt ställningstagande i förundersökningsfrågan.

Det ligger i sakens natur att en sådan kompletterande utredning måste hålla sig inom mycket snäva ramar. Det skall, som sägs i promemorian och Riksåklagarens yttrande, vara fråga om punktvisa åtgärder som syftar till att genom en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden berika beslutsunderlaget i förundersökningsfrågan. Förundersökningsledaren kan exempelvis inhämta visst skriftligt material för att få någon fråga särskilt belyst. Det får vidare anses vara tillåtet att be anmälaren att lämna kompletterande muntliga uppgifter i de hänseenden som bedöms vara relevanta i sammanhanget. Jag vill inte heller utesluta möjligheten av att man i vissa situationer vänder sig till en målsägande som inte själv är anmälare med önskemål om att få ta del av skriftligt material eller att få muntliga upplysningar. Jag anser exempelvis att det i det här aktuella fallet får anses ha varit en godtagbar förutredningsåtgärd att inhämta upplysningar från företrädare för Malmö museum i den utsträckning som krävdes för ett ställningstagande i förundersökningsfrågan. Skälen till denna bedömning är främst att det var uppenbart att museet och Marianne F. hade ett gemensamt intresse av att det påstådda olovliga förfogandet utreddes samt att det med hänsyn till att Marianne F. genom sin makes testamente hade tillerkänts dispositionsrätt till den aktuella egendomen framstod som naturligt att anmälan gjordes av henne för museets räkning.

Det måste emellertid understrykas att en förutredning under inga förhållanden får sträcka sig längre än vad som krävs för att förundersökningsledaren skall kunna ta ställning i frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Det får således aldrig bli fråga om att vidta några åtgärder som har karaktär av brottsutredning. Jag vill vidare framhålla vikten av att det görs klart för anmälaren respektive målsäganden att förundersökning inte har inletts och att dennes medverkan därför är helt frivillig.

Huvuddelen av den utredning som är föremål för bedömning i detta ärendet utgörs av förhör med olika personer.

Vad gäller de förhör som hölls med Marianne F. finner jag inte anledning att göra någon detaljerad bedömning av frågan i vilken utsträckning de kan betraktas som godtagbara förutredningsåtgärder. Jag nöjer mig i detta hänseende med att hänvisa till vad som har sagts i det föregående att det i viss utsträckning får anses vara tillåtet att inhämta kompletterande uppgifter från en anmälare eller målsägande.

Jag anser däremot inte att förhöret med Margareta G. i någon del kan godtas som en förutredningsåtgärd. Det kan i själva verket ifrågasättas om det över huvud taget finns något utrymme för att i fråga om ett sådant brott som olaga tvång inhämta uppgifter i förutredningens form från en målsägande som inte är anmälare.

Kay Larsson har uppgett att det inte är "särskilt konstigt" att inom ramen för en förutredning hålla vittnesförhör och han har också förklarat att antalet vittnen är ointressant. Han är uppenbarligen också av den uppfattningen att det är tillåtet att under en förutredning, i syfte att bredda beslutsunderlaget i förundersökningsfrågan, hålla förhör med den som har utpekats som misstänkt för det anmälda brottet. Konsekvensen av ett sådant synsätt blir uppenbarligen att en förutredning i fråga om omfattning och utredningsmetoder inte skulle skilja sig från en förundersökning annat än genom att tvångsmedel inte kan komma till användning under förutredningen.

Som framgår av vad jag har sagt i det föregående om förutredningens syfte kan jag inte dela denna uppfattning. Det kan vidare inte anses vara förenligt med den syn på den enskildes rättssäkerhet som avspeglas i rättegångsbalkens regler om förundersökning att utanför en förundersökning hålla förhör med någon som av en ~~20~~ anmälare

har utpekats som misstänkt för brott. Också i andra hänseenden kommer ett förutredningsförfarande av det slag som Kay Larsson har tillämpat i det aktuella fallet i konflikt med de principer som kommer till uttryck i förundersökningsreglerna.

En förundersökning skall som har nämnts i det föregående bedrivas på sådant sätt att ingen onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Denna s.k. hänsynsprincip gör sig självfallet gällande med än större styrka i situationer där den föreliggande brottsmisstanken är så svag att den inte ens har ansetts vara tillräcklig för att motivera att förundersökning inleds. Under utredningen har personer i Marianne F:s och Lars M:s bekantskapskrets hörts som vittnen. Den omständigheten att polis och åklagare på detta sätt har intresserat sig för Lars M:s angelägenheter har självfallet varit ägnad att ge de hörda personerna den uppfattningen att det har förelagat misstankar med viss substans mot honom. Genom förhöret med en anställd vid ett försäkringsbolag om Marianne F:s och Lars M:s försäkringar har på motsvarande sätt misstankar mot Lars M. kommit att vidarebefordras till bolaget.

Man måste också se på de förhör som har hållits med andra personer än anmälare och målsägande ur de hördas synvinkel. Att medverka vid förhör under en förundersökning är en medborgerlig skyldighet som många gånger kan uppfattas som både tidsödande och integritetskränkande. För att den skall få aktualiseras krävs därför att utredningsintresset är så stort att det väger upp det obehag och de olägenheter för den enskilde som kan vara förknippade med ett polisförhör. En bristande balans i detta hänseende kan inte kompenseras genom att det görs klart för den hörde att hans medverkan är frivillig, eftersom de flesta människor sannolikt anser att de har en moralisk plikt att bistå polisen oavsett vad som kan följa av gällande rättsregler.

Vad särskilt gäller förhöret med Lars M. har Kay Larsson uppgett att denne dessförinnan informerades om innehållet i anmälningarna men samtidigt fick besked om att han inte underrättades om någon brottsmisstanke och att han skulle höras upplysningsvis. Redan den omständigheten att en åklagare har funnit det mödan värt att låta en förhørsledare resa utomlands för att hålla förhör med en person som i ett antal anmälningar har utpekats som misstänkt för brott är emellertid självfallet ägnad att ge den hörde den uppfattningen att det har bedömts vara substans i utpekandena. Han kommer i en sådan situation naturligen att känna ett behov av att rentvå sig, och frivilligheten i hans medverkan kommer därmed att åtminstone för honom själv framstå som illusorisk. Med undantag av att Lars M. inte underrättades om någon brottsmisstanke skiljer sig förhöret med honom som Riksåklagaren har påpekat i sitt yttrande i sak inte heller från ett förhör med en misstänkt person.

Jag vill vidare rent allmänt uttala att åtgärden att på ett tidigt stadium hålla förhör med en som gärningsman utpekad person kan leda till att möjligheterna att genomföra en framgångsrik brottsutredning kraftigt försämras, något som i sin tur självfallet är till skada för en målsägande som har ett skadeståndsanspråk eller något annat enskilt anspråk i anledning av det påstådda brottet.

Under utredningen har ett omfattande skriftligt material samlats in. Som framgår av vad som har sagts i det föregående delar jag Riksåklagarens uppfattning att man inom ramen för en förutredning kan tillföra beslutsunderlaget visst sådant material. Det är här i första hand fråga om handlingar som anmälaren har tillgång till, men det kan också röra sig om vissa handlingar från annat håll, t.ex. registerutdrag. Att skriftligt material har tillförts utredningen genom Marianne F:s försorg föranleder mot denna bakgrund inte någon invändning från min sida.

Man har emellertid även begärt in uppgifter om Lars M:s bankkonto från hans bank, och vidare har utredningen tillförts personlig korrespondens mellan vittnen och Marianne F. och Lars M. Att det här är fråga om åtgärder som har inneburit ett betydande

intrång i de berörda personernas integritet är uppenbart. Det finns också anledning att peka på avsaknaden av bestämmelser som reglerar det rättsliga förhållandet mellan en polismyndighet och en enskild person som överlämnar handlingar till myndigheten utanför ramen för en förundersökning. En sådan person kan exempelvis inte komma i åtnjutande av det skydd som ligger i rätten till domstolsprövning av beslag. Det kan i sammanhanget nämnas att den i skrivelsen till banken lämnade upplysningen att uppgifterna om Lars M:s bankkonto begärdes med anledning av en pågående förundersökning framstår som direkt vilseledande.

Jag anser således i likhet med Riksåklagaren att det hade ålegat Kay Larsson att fatta beslut i förundersökningsfrågan långt tidigare än som skedde. Han hade därvid att välja mellan att fortsätta utredningen i förundersökningens form och att besluta att inte inleda förundersökning.

Vid bedömningen av om det i det aktuella fallet fanns anledning att anta att brott hade begåtts måste vid sidan av andra omständigheter beaktas att merparten av de anmälda brotten hade begåtts utomlands. Den påstådda grova förskingringen (K 3687-91) syntes i sin helhet ha begåtts i Frankrike och det olovliga förfogandet (K 9283-91) sades ha bestått i att Lars M. vägrade att lämna ut Malmö museum tillhöriga föremål som han förvarade i lägenheten i Paris och i ett bankfack i en fransk bank. Också de gärningar som avsågs med anmälan om olaga tvång (K 2920-92) hade enligt anmälan i huvudsak begåtts i Frankrike; endast en gärning påstods uttryckligen ha begåtts i Sverige. Det var i själva verket endast anmälningen avseende stöld (K 8936-91) som uteslutande hänförde sig till Sverige.

Något annat har inte framkommit än att Lars M. vid tidpunkten för de påstådda gärningarna var svensk medborgare. För brott som har begåtts utom riket döms efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet har begåtts av en svensk medborgare (2 kap. 2 § första stycket 1 brottsbalken). Detta gäller emellertid inte om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den har begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen (andra stycket).

Bestämmelsen i 23 kap. 1 § RB måste tolkas så att förundersökning får inledas i fråga om en gärning som har begåtts utomlands endast om det finns rättsliga förutsättningar att beivra den i Sverige. Det skall med andra ord i ett fall som det här aktuella finnas anledning att anta att det har förekommit ett förfarande som är straffbart såväl enligt svensk rätt som enligt den utländska rättsordning som är tillämplig (jfr JO 1971 s. 88; se även Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:6, där det anges att brottet "i princip" skall kunna beivras i Sverige).

För ett ställningstagande i frågan om de i ärendet aktuella anmälningarna skulle föranleda att förundersökning inleddes krävdes det således att beslutsfattaren hade tillgång till uppgifter om innehållet i fransk rätt i fråga om de gärningar som skulle ha begåtts i Frankrike. Införskaffande av sådana uppgifter får således anses ha varit en förutredningsåtgärd av avgörande betydelse för den fortsatta handläggningen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att Kay Larsson med anledning av de i ärendet aktuella polisanmälningarna har föranställt om en utredning som i realiteten har haft karaktären av förundersökning men som har syftat endast till att ge honom underlag för ett ställningstagande i frågan om förundersökning skulle inledas eller ej. En omfattande brottsutredning, som har innefattat förhör med såväl vittnen som den person som var utpekad som misstänkt och som har redovisats i en sammanställning benämnd förundersökningsprotokoll, har således genomförts utan att författningsreglerna om förundersökning har varit formellt tillämpliga. Som framgår av vad som har sagts i det föregående har utredningen sträckt sig långt utöver vad som kan godtas i

fråga om en förutredning. Å andra sidan har det inte framkommit något som tyder på att Kay Larsson skulle ha vidtagit den grundläggande förutredningsåtgärden att inhämta upplysningar om innehållet i fransk rätt i fråga om de gärningar som enligt anmälningarna skulle ha begåtts i Frankrike. Han kan självfallet inte undgå kritik för sitt sätt att handlägga ärendet.

Lars M. har i sin anmälan också berört frågan om sekretesskydd för de uppgifter som inhämtats under utredningen.

Enligt 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgifterna röjs.

Den enskildes sekretesskydd i sammanhanget framgår av 9 kap. 17 § sekretesslagen. I första stycket 1 föreskrivs att sekretess gäller i utredningar enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att denne eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgifterna röjs. Enligt första stycket 3 i samma paragraf gäller sekretess för sådana uppgifter också i bl.a. åklagar- och polismyndigheters verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott i andra fall än som åsyftas i punkterna 1 och 2 (bestämmelsen i punkt 2 gäller användningen av straffprocessuella tvångsmedel och personalkontroll). Bestämmelsen i punkt 3 är avsedd att göra det möjligt att hemlighålla exempelvis uppgifter som mera allmänt hänför sig till polisens brottsbekämpande verksamhet, såsom innehållet i vissa spaningsregister, samt sådana uppgifter om enskildas förhållanden som polisen får kännedom om i samband med lägenhetsbråk o.dyl. där den ingriper för att avvärja brott (Corell m.fl., Sekretesslagen. 1980 års lagstiftning med kommentar, tredje upplagan s. 308 f.).

Den allmänt rådande uppfattningen är att reglerna om förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 och 9 kap. 17 § första stycket 1 sekretesslagen blir tillämpliga på en brottsanmälan så snart den har upptagits av myndigheten även om det skulle dröja viss tid innan den egentliga handläggningen av ärendet påbörjas. Jag har tidigare uttalat att det inte finns någon anledning att ifrågasätta denna tillämpning i fall där en brottsanmälan är av sådant slag att den på det sätt som åsyftas i 23 kap. 1 § RB ger anledning till antagande att ett brott har begåtts (JO 1992/93 s. 199). Det torde vara möjligt att se på saken på samma sätt om det endast krävs begränsade kompletterande utredningsåtgärder för att man skall kunna konstatera att denna nivå har uppnåtts. I ett sådant fall bör således såväl innehållet i anmälan som de uppgifter som har inhämtats vid förutredningen kunna omfattas av förundersökningssekretess.

I detta fall dröjde det emellertid nästan två år från det att den första polisanmälan gjordes till dess Kay Larsson på grundval av en utredning som enligt vad som har sagts i det föregående gick långt utöver ramarna för en tillåten förutredning beslutade att förundersökning inte skulle inledas.

Eftersom sekretesslagens regler innebär begränsningar såväl av den i regeringsformen skyddade yttrandefriheten som av den i tryckfrihetsförordningen fastslagna rätten för envar att ta del av allmänna handlingar, är det angeläget att de tolkas i enlighet med sin ordalydelse och inte ges en extensiv eller analogisk tillämpning. Det kan därför i varje fall starkt ifrågasättas om reglerna om förundersökningssekretess har kunnat tillämpas på de uppgifter som inhämtades under utredningen. Jag vill i sammanhanget erinra om att det inte anses vara möjligt att under en förutredning analogiskt tillämpa rättegångsbalkens regler om straffprocessuella tvångsmedel. Det skulle däremot kunna hävdas att ett sekretesskydd för de uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som tillförs en utredning av det här aktuella slaget ²³ stället

följer av regeln i 9 kap. 17 § första stycket 3 sekretesslagen. Det finns emellertid å andra sidan anledning att förmoda att lagstiftaren vid tillkomsten av denna regel inte har haft sådana situationer i åtanke.

Man kan således sammanfattningsvis konstatera att det är oklart vad som gäller i sekretesshänseende för uppgifter som har inhämtats under en sådan "förutredning" som den som är föremål för bedömning i detta ärende.

Som har nämnts i det föregående har Riksåklagaren i sitt yttrande tagit upp också frågorna om vad som allmänt gäller om någon som skall höras med anledning av en brottsanmälan befinner sig utomlands samt vad som skall anses gälla om ett sådant förhör hålls per telefon av en förhørsledare som finns här i landet. Det rör sig här om frågor av stort intresse. Eftersom de emellertid inte har någon direkt anknytning till det förfarande som har varit föremål för min granskning i ärendet anser jag mig inte ha anledning att gå in på dem i detta sammanhang.

Ärendet är härmed avslutat.


Claes Eklundh


Birgitta Trägårdh

Expedition till

Lars M.

Åklagarmyndigheten i Kristianstad (C 0614-91)

Riksåklagaren (ÅD 1080-93)



JUSTITIEKANSLERN

YTTRANDE

Datum
1997-05-23Dnr
890-97-80Finansdepartementet
Skatteenhet 5
103 33 STOCKHOLM**Regeringens ekobrottsberednings rapport (Ds 1997:23) Skattekriminal***Departementets dnr Fi97/1053*

I rapporten läggs fram detaljförslag till det principförslag om skattekriminalverksamhet som lades fram i regeringens ekobrottsberednings rapport (Ds 1996:1) Effektivare ekobrottsbekämpning. Förslaget bygger i första hand på förebilder från den svenska tullkriminalen, som har befogenheter att utreda brott inom tullens område. Det föreslås att det inom skattemyndigheterna byggs upp en skattekriminalorganisation som *i ett långsiktigt perspektiv* har till uppgift att biträda åklagaren vid förundersökning om alla slags brott inom skatteområdet. Organisationen ges också befogenhet att inleda och leda förundersökningar i enklare fall. Skattekriminalen föreslås vidare självständigt få utföra s.k. förenklade brottsutredningar och skall erhålla vissa begränsade befogenheter att använda straffprocessuella tvångsmedel. Skattekriminalen skall dock inte få bruka våld för att genomföra tjänsteåtgärder. Vissa befattningshavare vid skattemyndigheten föreslås vidare få befogenheter att utfärda strafföreläggande. Den brottslighet det i första hand gäller är brott mot skattebrottslagen (1971:69) och andra författningar inom skatteområdet. Även bokföringsbrott föreslås falla inom kompetensområdet, liksom brott mot folkbokföringslagen (1994:481). De i rapporten framlagda lagförslagen är avfattade för den långsiktiga lösningen. *I det kortare perspektivet* ges skattekriminalen mera begränsade uppgifter och befogenheter som skall göra det möjligt för skatteförvaltningen att efter hand och i rättssäkra former växa in i rollen som brottsutredande myndighet.

Inledningsvis vill Justitiekanslern anföra att frågan om på vilket sätt statsmakterna väljer att organisera den brottsutredande verksamheten utgör ett politiskt ställningstagande på vilket här inte lämnas några synpunkter. Justitiekanslern har vidare noterat att riksdagen nyligen uttalat att det

på ytterligare ett område bör övervägas att låta förundersökningar bedrivas av en myndighet utanför polis- och åklagarorganisationerna, nämligen Kustbevakningen (jfr bet. 1996/97:JuU1 s. 43, rskr. 98). Justitiekanslern vill dock för egen del ta upp några frågor med anledning av de nu lämnade lagförslagen.

Förslaget till lag om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning m.m.

I 2 § slås fast att skattemyndigheterna inom ramen för skattekriminalverksamheten skall bedriva spaning och utredning i fråga om brott som anges i lagen samt verka för att förebygga sådana brott. När det gäller den föreslagna spaningsverksamheten vill Justitiekanslern peka på att denna verksamhet tycks bli helt oreglerad för åtgärder vidtagna innan någon kan misstänkas för brott. För polismans del finns i 8 § polislagen bestämmelser som anger vad som bör iaktas vid bl.a. spaningsverksamhet. Här kan ifrågasättas om inte någon motsvarande bestämmelse bör införas för skattekriminalens del. Vidare kan sättas ifråga om inte skattekriminalen som en följd av spaningsverksamheten bör åläggas en rapporteringsskyldighet liknande den som gäller för polisman enligt 9 § polislagen. Bestämmelsen innebär att en polisman skall rapportera till sin förman så snart han får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal. Även frågan om rapporteftergift bör övervägas i sammanhanget. 1986 års varusmugglingsutredning har i sitt betänkande (SOU 1991:84) Smuggling och tullbedrägeri föreslagit att sådan rapporteringsskyldighet resp. möjlighet till att meddela rapporteftergift bör regleras i lag när det gäller tulltjänstemän.

I 12 § föreslås att Riksåklagaren skall utse de befattningshavare vid skattekriminalen som skall ha befogenhet att utfärda strafföreläggande. I rapporten anförs vidare (s. 248) att Riksåklagaren skall ha tillsyn över hur uppgiften fullgörs och vid behov ompröva ett sådant förordnande. Enligt vad som framgår av förslagen är tanken emellertid att dessa befattningshavare skall vara anställda i skattemyndigheten. Frågan inställer sig hur denna tillsyn skall bedrivas och vilka åtgärder Riksåklagaren skall kunna tillgripa. Saken bör utredas ytterligare.

I sammanhanget vill Justitiekanslern ta upp frågan om kompetenshöjande åtgärder för befattningshavarna vid skattekriminalen med tanke på de för skattemyndigheterna nu föreslagna nya arbetsuppgifterna. I rapporten anförs att skattemässig kompetens är en "färskvara" och tanken är därför att olika åtgärder för fortbildning skall vidtas för att undvika att den skattemässiga kompetens som knyts till skattekriminalen klingar av. Justitiekanslern vill ur rättssäkerhetssynpunkt understryka vikten härav. En ambition bör vidare vara, anförs det, att utredarna skall ha möjlighet att cirkulera mellan olika verksamhetsslag. Enligt rapporten byggs den bästa kompetensen för att utreda

skattebrott upp genom att personal cirkulerar mellan skattekriminal och fiskal verksamhet inom skattemyndigheterna. Justitiekanslern vill för sin del understryka vikten av att gränslinjen mellan den fiskala verksamheten inom skatteområdet och den brottsutredande verksamheten upprätthålls. Detta framstår som särskilt angeläget med hänsyn till att förundersökning i brottmål skall bedrivas objektivt. Sett mot den bakgrunden kan - ett i och för sig önskvärt system med rotation mellan verksamhetsgrenarna - från mera principiella utgångspunkter sättas i fråga. Objektiviteten i förundersökningar i skattebrott kan också ifrågasättas av allmänheten. Justitiekanslern vill vidare peka på att häri kan ligga en jävsproblematik.

Av 7 kap. 9 § rättegångsbalken framgår att reglerna om jäv för åklagare också äger tillämpning på polisman som har att vidtaga åtgärd eller meddela beslut enligt rättegångsbalken. En motsvarande ordning bör övervägas för befattningshavarna vid skattekriminalen med tanke på den beslutsbefogenhet enligt rättegångsbalken som de föreslås få när det gäller förundersökning i brottmål

Förslaget till lag om ändring i skattebrottslagen

Det föreslagna tillägget i § 17 gör det möjligt för skattemyndigheter att göra anmälan om brott på bötesnivå till skattekriminalen i stället för som för närvarande till åklagaren.

Enligt Justitiekanslern kan det ifrågasättas om anmälningsskyldigheten på detta sätt bör delas upp på två adressater. Med tanke på den tänkta nya organisationen för ekobrottsbekämpning förefaller det, till undvikande av risk för dubbla anmälningar m.m., mest ändamålsenligt att brottsanmälningar inlämnas till så få myndigheter som möjligt. Rikspolisstyrelsen uttalade i samband med frågan om till vem konkursförvaltare skulle anmäla om gäldenären kunde misstänkas för något brott (se prop. 1986/87:90 s. 274) att förvaltaren borde underrätta polismyndighet i stället för allmän åklagare om brottsmisstanken. Skälet härtill var de rutiner som tillämpas när det gäller anmälningsupptagning, upprättande av personblad och liknande åtgärder i anledning av brottsmisstankar. Departementschefen anförde dock att rådande ordning borde behållas eftersom den brottslighet det var frågan regelmässigt var av sådan karaktär att förundersökningen inte fick ledas av polismyndighet. Det förutsattes dock att åklagaren underrättar polismyndigheten i förekommande fall. Justitiekanslern anser att åklagaren, vilken i detta fall bör bli åklagaren vid ekobrottsmyndigheten, bör vara mottagare av samtliga anmälningar från skattemyndigheten.

Slutligen vill jag hänvisa till de ytterligare överväganden rörande tullens verksamhet vid förundersökning rörande varusmuggningsbrott som 1986 års

varusmugglingsutredning föreslagit i det ovannämnda betänkandet. Reformen på tullkriminalens och skattekriminalens områden bör samordnas.

I övrigt har jag inte något att anföra.



Hans Regner



Gun Löfgren Cederberg

Datum
1997-05-23Dnr
422-1997

REGERINGSKANSLIET	
Finansdepartementet	
Registratorn	
Ink	1997-05-26
Dnr	Fi97/1053

Till
Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Yttrande över ekobrottsberedningens rapport (Ds 1997:23) Skattekriminal

Domstolsverket (DV) tillstyrker i allt väsentligt ekobrottsberedningens förslag till inrättandet av skattekriminaler vid skattemyndigheterna. DV är dock tveksamt till förslaget att strafförelägganden skall få utfärdas inom skattemyndigheterna. I övrigt lämnas vissa kompletterande synpunkter vad gäller den lagtekniska utformningen samt resurssidan för domstolarna.

Inledningsvis vill DV peka på att en effektiv användning av befintliga resurser för brottsbekämpning kräver förenklade handlägningsformer och att varje mål ges den behandling det förtjänar. En effektiv resursanvändning bör emellertid inte tillåtas gå ut över rättssäkerheten. Åklagare har numera givits möjlighet att utfärda strafföreläggande i en omfattning som successivt medfört en principiellt betydelsefull förskjutning av tyngdpunkten i rättskipningen från domstolarna. En ytterligare förskjutning äger rum i den mån även andra myndigheter ges möjlighet att göra sådana kvalificerade bedömningar som krävs i samband med att strafförelägganden utfärdas. Enligt DVs mening kan en sådan förskjutning ge vissa negativa verkningar. En sådan torde vara att man låter den straffrättsliga prövningen ske i former som inte ger de rättssäkerhetsgarantier som

domstolsprövningen representerar. En annan har att göra med den enskildes syn på allvaret i det lagstridiga handlandet och för moraltbildningen i samhället. De principiella betänkligheter som lagrådet givit uttryck för i samband med att strafföreläggandeinstitutet utvidgats bör således uppmärksammas även vid övervägande av i vad mån andra myndigheter än åklagare bör anförtros denna uppgift (se Prop. 1996/97:8 sid. 37).

I övrigt instämmer DV i beredningens överväganden att behov finns av att inrätta en särskild skattekriminalorganisation för att undvika seriekopplade utredningsinsatser från polis och skatteförvaltning. De av utredningen tagna förebilderna från den svenska tullkriminalen och den tyska skattekriminalen bör även kunna tas till intäkt för att den föreslagna organisationen skall fungera rättssäkert och effektivt. Det skall dock understrykas vikten av att hänsyn tas till intresset av rättssäkerhet för den enskilde när den nya organisationen utformas så att skattekriminalverksamheten även i praktiken kommer att utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till skatteförvaltningens övriga verksamhet. I annat fall finns risk för att allmänheten får minskat förtroende för skatteförvaltningens fiskala utredningar.

Av tydlighetsskäl bör framgå av 1 § i förslaget till lag om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning, m.m. att skattemyndigheters medverkan vid brottsutredning avser de brottstyper som uppräknas i 4 §. Detta kan ske genom en hänvisning till sistnämnda lagrum.


Inrättandet av skattekriminaler möjliggör en ambitionsökning vad gäller att utreda och beivra brott inom skatteområdet. Enligt beredningen kommer arbetsvolymen att öka för åklagarnas del, varvid man gör den bedömningen att behovet av åklagarinsatser för en fullt utbyggd skattekriminal uppgår till omkring 40 årsarbetskrafter. Beredningen konstaterar därför att det är mycket viktigt att inom åklagarväsendet säkra de resurser som behövs. I annat fall kommer åklagarväsendet att bli en flaskhals när det gäller att utreda och beivra brott. DV vill i det här sammanhanget framhålla att domstolarna också tillförsäkras resurser vilka motsvarar de satsningar som görs inom polis- och åklagarväsende samt på

skatteförvaltningen. Om domstolsväsendet inte kan svara upp mot dessa satsningar kommer domstolarna att bli en ny flaskhals i rättskedjan, vilket får till följd att nu aktuella satsningar ej får önskvärd effekt.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit enhetschefen Jan Bäckström, chefsjuristen Bengt-Åke Engström, sektionschefen Ulf Johansson samt hovrättsassessorn Jonas Österlund, föredragande.



Bertil Håbinette



Jonas Österlund



Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

REGERINGSKANSLIET	
Finansdepartementet	
Registratören	
Ink	1997-06-02
Dnr	Fi97/1053

Yttrande över regeringens ekobrottsberednings rapport Skattekriminal (Ds 1997:23)

Yttranden från samtliga åklagarmyndigheter har tidigare överlämnats.

Sammanfattning

Jag anser sammanfattningsvis följande:

- Förslaget om inrättande av en skattekriminal avstyrks.
- Skatteförvaltningens personal bör av åklagarna vid en ny ekobrottsmyndighet inom åklagarväsendet kunna anlitas som experter vid utredning av brott på skatteområdet.
- Åklagare skall alltid vara förundersökningsledare.
- Endast åklagare skall kunna utfärda strafföreläggande.
- Utrymmet för att utfärda strafföreläggande är betydligt mindre än vad som uttalas i rapporten.
- Anmälan om brott skall alltid göras till åklagare.
- Skatteförvaltningens personal skall inte ges möjlighet att använda tvångsmedel.
- Ett samlat grepp bör tas på kriminalunderrättelseverksamheten på ekobrottsområdet. Skatteförvaltningens personal skall inte bedriva sådan verksamhet.

Förslagen om en skattekriminal och en Ekobrottsmyndighet - principiell inställning

EBM-utredningen lägger i den nyligen framlagda rapporten Ekobrottsmyndigheten och den nya organisationen för ekonomisk brottslighet fram förslag till en ny myndighetsstruktur och nya arbetsformer på ekobrottsbekämpningens område. I rapporten redogörs för hur den nya Ekobrottsmyndigheten enligt utredningens uppfattning bör utformas.

Förslagen om en skattekriminal och en ekobrottsmyndighet påverkar varandra så att det ter sig svårt att göra separata bedömningar. Jag har i en PM denna dag re-

Datum
1997-06-02

Dnr
1997/0485

dovisat min uppfattning att det bör inrättas en särskild ekobrottsmyndighet som skall vara en åklagarmyndighet.

Det är enligt min mening viktigt att kompetens och kunnande från skattemyndigheterna tas tillvara inom den nya ekobrottsmyndigheten. Detta bör ske genom att personal från skatteförvaltningen biträder åklagaren med expertkunskaper vid utredning av skattebrottslighet. Denna personal skall dock inte få befogenheter som åklagare eller poliser utan arbeta som civilanställda experter. Detta kommer sannolikt i många fall att leda till en högre kvalitet på brottsutredningarna.

Jag anser vidare att det är mycket viktigt att brottsbekämpande och brottsbeivrande uppgifter uppgifter inte bryts ut från rättsväsendet. I stället bör ett samlat grepp tas på ekobrottsbekämpningen. Jag får i sammanhanget upprepa vad jag anförde i remissyttrandet över ekobrottsberedningens rapport Effektivare ekobrottsbekämpning Ds 1996:1 (sid. 10).

"Sammanfattningsvis anser jag i likhet med ekobrottsberedningen att det finns goda skäl att ta ett fast helhetsgrepp om ekobrottsbekämpningen. Detta främst för att kunna säkra resurser för denna verksamhet. Viktigt är också att det operativa, ekonomiska och administrativa ansvaret ligger i en och samma hand. Åklagarna måste alltid kunna ha tillgång till kompetent utredningspersonal. Lika betydelsefullt är också att de mera stabsinriktade uppgifterna fungerar på ett bra sätt. Jag kan alltså tillstyrka beredningens förslag såvitt avser behovet av en samlad myndighetsstruktur för ekobrottsbekämpning."

Det vore enligt min uppfattning inte lämpligt att vid sidan av en ekobrottsmyndighet inom åklagarväsendet bygga upp en konkurrerande organisation på ekobrottsbekämpningens område inom skatteförvaltningen. Detta skulle innebära en olycklig splittring av ansvaret för ekobrottsbekämpningen. Ansvaret skulle då delas av Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket. Om därtill skulle tillskapas en ekobrottsmyndighet i form av en central förvaltningsmyndighet skulle ansvaret för ekobrottsbekämpningen splittras ytterligare och bilden av en komplicerad konstruktion med inbyggda oklarheter vad gäller ledning och styrning bli allt tydligare.

När det gäller de principiella utgångspunkterna för mitt ställningstagande vill jag också hänvisa till vad jag har anført i den ovan nämnda PM liksom innebörden i det yttrande som Justitieombudsmannen den 23 maj 1997 har lämnat rörande en skattekriminal.

Jag avstyrker således att en skattekriminal inrättas.

Förslagen i rapporten ger intryck av att i enskildheter inte vara helt genomtänkta. I det följande lämnas synpunkter på vissa sådana enskildheter. Synpunkterna kan i stor utsträckning ses som argument mot ett införande av en skattekriminal.

Finansiering och styrning

Skattekriminalens verksamhet föreslås finansieras på ett annat sätt än den föreslagna ekobrottsmyndigheten. Denna föreslås i EBM-utredningens rapport ha ett eget myndighetsanslag för den egna verksamheten samt för de resurser som behövs i polisens ekobrottsorganisation. Myndigheten får alltså en beställarroll i förhållande till polisen (sid. 7). I ekobrottsberedningens rapport föreslås däremot att

Datum
1997-06-02

Dnr
1997/0485

skattekriminalen skall finansieras i annan ordning, med all sannolikhet över skatteförvaltningens ramanslag.

Den föreslagna konstruktionen motverkar enligt min uppfattning regeringens strävanden att ta ett samlat grepp på ekobrottsbekämpningen och ter sig inte helt förenlig med det förslag som EBM-utredningen har lämnat.

Seriekopplade myndigheter, m.m.

I rapporten föreslås att brottsutredningen och skatteutredningen skall bedrivas vid olika avdelningar inom skatteförvaltningen. En effekt av åtskillnaden mellan brottsutredning och skatteutredning är emellertid att problemet med seriekopplade arbetsenheter kommer att kvarstå. Dubbelarbete kommer alltså att ske i samma utsträckning som i dag och några egentliga effektivitetsvinster kommer inte att göras.

Skatteutredning och brottsutredning tjänar helt olika syften. Den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten måste bedrivas objektivt och med utgångspunkt i allmänna rättssäkerhetsgrundsatser. Det ligger därför som framgår av vad jag nyss anfört ett särskilt värde i att denna verksamhet är organisatoriskt helt skild från skatteförvaltningen. Det t.o.m. hävdas att detta utgör en särskild rättssäkerhetsgaranti.

I rapporten har tullens brottsbeivrande verksamhet tagits som förebild. Tullens speciella straffprocessuella roll har sin utgångspunkt i att tullen övervakar landets gränser och att tullens uppgifter vid gränskontrollen är likartade med polisiära uppgifter när ett brott har förövats. Bakgrunden till att tullen har såväl polisiära befogenheter som åklagarbefogenheter har inte analyserats tillräckligt i rapporten. Jag får i detta hänseende hänvisa till vad Statsåklagarmyndigheten för speciella mål har anfört.

Förundersökningsledningen, m.m.

I mitt remissyttrande över ekobrottsberedningens tidigare rapport uttalade jag vissa på rättssäkerhetsskäl grundade absoluta förutsättningar för ett införande av en skattekriminal. Åklagare skulle sålunda alltid vara förundersökningsledare och vara helt fristående i förhållande till skattekriminalenheterna.

Ingen av dessa båda absoluta förutsättningar jag angav i mitt remissyttrande har beaktats av ekobrottsberedningen. Skattekriminalen skall sålunda enligt förslaget i vissa fall kunna inleda och leda förundersökningar. Detta är en nyhet i förhållande till principförslaget. Förslaget motiveras främst med att åklagaren skall avlastas de enklaste, mest rutinartade ärendena. Att åklagarna är den yrkesgrupp som är bäst lämpad för att utöva förundersökningsledarskapet torde däremot inte ifrågasättas.

I principförslaget till en skattekriminal uttalade ekobrottsberedningen att åklagarna är garanterna för att regelverket för brottsutredningar iakttas och för att rättssäkerheten upprätthålls i brottsutredningarna. Vidare uttalades att det för att säkerställa att åklagarna skall kunna lösa sina uppgifter har de i lag givits en självständig roll av i princip samma slag som tillkommer domare (Ds 1996:1, sid. 253). Jag instämmer helt och fullt i vad som sålunda uttalats.

Datum
1997-06-02

Dnr
1997/0485

Jag har ovan angett att brottsutredande uppgifter inte skall brytas ut ur rättsväsendet och läggas på en förvaltningsmyndighet. I enlighet med detta avstyrker jag att förundersökningsledaruppgifter läggs på personal vid skattemyndigheterna. Jag vill också framhålla att tillämpning av straffrätt och straffprocessrätt kräver en hög specialistkompetens som endast kan förvärfvas genom ett brett och aktivt arbete på många olika verksamhetsfält inom den brottsutredande verksamheten. Jag har svårt att förstå varför samhället inte utnyttjar den expertis som finns inom åklagarväsendet på straffprocess i teori och i praktik samt låter skatteexperter svara för sina viktiga uppgifter. Genom ett nära samarbete - men inte genom en blandning av rollerna - får kampen mot skattebrottsligheten tillräcklig kraft.

Strafförelägganden

Ekobrottsberedningen har föreslagit att befattningshavare vid skattekriminalen skall kunna utfärda strafföreläggande. Detta är enligt min uppfattning tveklöst en åklagaruppgift. Samma på rättssäkerhetsskäl och från vidare arbetsfält än endast ekobrottsbekämpningen grundade synpunkter som ovan redovisats mot att skatteförvaltningens personal skall vara förundersökningsledare gör sig gällande även i detta sammanhang. Detta talar mot att tjänstemän vid en skattemyndighet skall ges uppgifter som allmänna åklagare. Jag anser det också från principiell synpunkt olämpligt att Riksåklagaren skall utse beslutsfattare hos en annan myndighetsorganisation och utöva tillsyn över dessa.

Vidare ifrågasätter jag ekobrottsberedningens ståndpunkt när det gäller möjligheten att tillämpa s.k. förenklad brottsutredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken. Sådan utredning är enligt min uppfattning i första hand lämplig vid utredningar av enklare slag där den misstänkte är närvarande och samtliga uppgifter kan lämnas direkt, t.ex. vid trafikförseelser. I övrigt får jag i detta avseende hänvisa till vad som anförts i yttrandet från Statsåklagarmyndigheten för speciella mål (sid. 12).

I rapporten uppges att Riksskatteverket har uppskattat att det kan antas bli aktuellt att utfärda strafföreläggande i minst 1 000 ärenden om året. Jag ifrågasätter om denna uppskattning motsvarar den verkliga ärendemängden. Som exempel kan nämnas att en tämligen stor del av de uppskattade 1 000 ärendena torde avse underlåtenhet att inte betala in innehållen preliminärskatt. I propositionen 1996/97:100 angående ett nytt system för skattebetalningar, m.m. föreslås att det aktuella brottet skall avkriminaliseras.

Vidare är tillämpningsområdet enligt gällande rätt snävt för flera av de på sid 238 f. i rapporten nämnda brotten. Sålunda kommer i flera fall ansvar för t.ex. skattebrott och vårdslös skatteuppgift i första hand i fråga. Det kan därför ofta finnas skäl att göra anmälan om t.ex. skattebrott och det är först efter verkställd förundersökning som det visar sig att ansvar endast kan ifrågakomma för förseelsen. Detta gäller bl.a. för underlåtenhet att inkomma med kontrolluppgift för sina anställda. Vidare anges i författningskommentaren till skatteredovisningsbrottet i 7 § skattebrottslagen att de flesta av de bestämmelser som förts över till den aktuella paragrafen tillämpas ytterst sällan i praktiken. Kriminaliseringen i skattebrottslagen bör, uttalas det, närmast ta sikte på de fall då skattemyndigheternas problem och svårigheter vid skattekontrollen missbrukas mera systematiskt av skatt- och uppgiftsskyldiga (prop. 1995/96:170, sid. 165).

Vidare torde de förseelser som förutsatts kunna strafföreläggas vara av sådan karaktär att man kan förvänta sig att de misstänkta i stor utsträckning kommer att be-

Datum
1997-06-02

Dnr
1997/0485

strida ansvar för de aktuella gärningarna. I dessa fall är det nästan aldrig möjligt att utfärda strafföreläggande. Sammantaget anser jag att utrymmet för att kunna utfärda strafföreläggande är betydligt mindre än vad som uttalas i rapporten.

Vart skall anmälan göras?

Samtliga anmälningar om brott enligt skattebrottslagen bör enligt min mening även fortsättningsvis göras till åklagare. Detta är en naturlig konsekvens av mina ovan redovisade ställningstaganden angående att det alltid skall vara åklagare som dels är förundersökningsledare dels utfärdar strafföreläggande. Om alla anmälningar görs till åklagare underlättas också strävandena att ta ett samlat grepp på ekobrottsligheten.

Utökad utredning av förseelser

Vidare anser jag att förslaget i allt för stor utsträckning ger som effekt att allt för mycket resurser kommer att läggas på utredning av mindre allvarlig brottslighet. Utredning förutsätts ske av ärenden vilka avser sådana förseelser som i dagsläget inte beivras. Som framgått av vad jag anfört ovan under avsnittet Strafförelägganden ifrågasätter jag om det enligt gällande rätt finns ett så stort antal förseelser att beivra som förutsätts i rapporten. Bortsett från detta vill jag också understryka att jag från principiella utgångspunkter är mycket tveksam till en sådan inriktning på ekobrottsbekämpningen.

Det är enligt min uppfattning viktigt att fundera över vilka effekter en sådan satsning skulle få för ekobrottsbekämpningen i stort. Den i vissa delar befogade kritik som under senare år riktats mot ekobrottsbekämpningen har till stor del föräntlets av det faktum att en stor del av de anmälda ekobrotten antingen över huvud taget inte utretts eller utretts orimligt sent.

För närvarande pågår ett genomgripande förändringsarbete på ekobrottsbekämpningens område. Myndigheternas arbetsformer skall förändras. Myndighetssamverkan och det brottsförebyggande arbetet skall utvecklas. Nya typer av brottslighet skall uppmärksammas på ett tidigt stadium. Resurserna för ekobrottsbekämpningen kommer i viss utsträckning att utökas.

Samtidigt kan dock förutses att även ekobrottsligheten kommer att utvecklas och förändras. I det gemensamma yttrande över de regionala samverkansorganens mot ekonomisk brottslighet rapporter som Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen och Riksskatteverket den 17 mars i år gav in till regeringen konstaterades att den brottslighet som myndigheterna får kännedom om tenderar att bli allt mer komplicerad och att ett ökat inslag av internationell brottslighet kan noteras. Vidare noterades att det finns tecken som tyder på att den s.k. blandade brottsligheten ökar.

Resurserna för ekobrottsbekämpningen kommer oavsett om ett visst tillskott sker och vilka organisatoriska förändringar som genomförs även i framtiden att vara begränsade. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av vad som ovan redovisats om ekobrottslighetens förväntade utveckling har jag svårt att förena mig med tanken på en satsning som går ut på ett utökat beivrande av förseelser. Satsningarna skall enligt min uppfattning koncentreras på bekämpande av bredare och mera allvarlig brottslighet.

Datum
1997-06-02

Dnr
1997/0485

Jag vill i sammanhanget också hänvisa till vad jag anförde i remissyttrande (sid. 7 f.) över 1993 års skattebrottsutrednings delbetänkande Översyn av skattebrottslagen (SOU 1995:10).

"En av grundtankarna med införandet av skattebrottslagen var att allvarligare överträdelser mot skatte- och avgiftsförfattningarna i princip uteslutande skulle kriminaliseras i en särskild lag medan överträdelser av mera ordningsmässig karaktär i första hand borde bestraffas genom regler om administrativa sanktioner i skatte- och avgiftsförfattningarna. I en del skatte- och avgiftsförfattningar, bl.a.sådana som inte ingick i det då nya administrativa sanktionssystemet, behölls dock de befintliga straffbestämmelserna."

Vidare uttalade jag att jag hade svårt att tillgodogöra mig utredningens motivering till varför det inte bör ifrågakomma att i flera fall ersätta straffbestämmelser med sanktionsavgifter. Som framgår av vad jag då uttalade anser jag att ett utökat beivrande av förseelser på skatteområdet ur ett samhällsperspektiv saknar betydelse för utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten i stort. Ett utökat tillämpningsområde för sanktionsavgifter vore enligt min mening att föredra.

Användning av tvångsåtgärder

Reglerna i rättegångsbalken om husrannsakan och beslag innebär en begränsning av medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Det är därför av rättssäkerhetsskäl viktigt att befattningshavare som fattar beslut om och verkställer dessa tvångsmedel uppfyller de krav som måste ställas vad gäller kunskap och erfarenhet beträffande tillämpning av straffrätten och straffprocessrätten och att de också står fria från andra intressen än brottsbeivrandet.

Jag anser det vidare från principiella utgångspunkter olämpligt att rätten att besluta och verkställa tvångsåtgärder när det gäller ekobrottsärenden skall spridas till ytterligare en yrkeskategori. Denna rätt bör vara förbehållen åklagarna och polisen.

Slutligen vill jag framhålla att beslut om husrannsakan och beslag i förundersökningar angående ekobrott ofta kombineras med beslut om t.ex. hämtning till förhör. I dessa fall skulle utredarna i den föreslagna skattekriminalen ändå inte att kunna genomföra åtgärderna utan biträde av polis. Statsåklagarmyndigheten för speciella mål har i sitt yttrande ytterligare diskuterat denna problematik. Jag hänvisar till vad statsåklagarmyndigheten sålunda anført (sid. 8).

Kriminalunderrättelseverksamhet

När det gäller kriminalunderrättelseverksamheten på ekobrottsområdet anser jag att erfarenheterna av hur denna bedrivits under senare år visar hur viktigt det är att inte splittra upp verksamheten på flera olika händer. Det är enligt min uppfattning av avgörande betydelse att ett helhetsgrepp tas på underrättelseverksamheten avseende ekobrott. Jag anser sålunda det olämpligt att personal från skatteförvaltningen skall bedriva sådan verksamhet. Detta är en polisiär uppgift som bör utföras i samverkan med andra myndigheter.

Datum
1997-06-02

Dnr
1997/0485

Alla internationella myndighetskontakter på ekobrottsområdet bör enligt min mening skötas av en ny ekobrottsmyndighet. Personal från skattemyndigheten kan säkerligen i viss utsträckning utnyttjas för sådana kontakter när det gäller frågor med anknytning till skattebrott. I första hand torde dock de aktuella internationella kontakterna skötas av åklagare och poliser. Jag är mycket tveksam till vad som uttalas i rapporten om att den föreslagna skattekriminalen skulle ha förutsättningar att fungera inom ramen för Interpolsamarbetet. Dessa kontakter bör även fortsättningsvis skötas av polisen.

Regler i det korta respektive långa perspektivet

För det fall förslaget om skattekriminal kommer att genomföras anser jag det omtiverat att redan nu fatta beslut om de regler som är avsedda att tillämpas i det långa perspektivet. En mera naturlig lösning vore att nu endast genomföra lagändringar i det korta perspektivet för att senare kunna utvärdera hur verksamheten fungerat och därefter kunna ta ställning till om det är lämpligt att utvidga skattekriminalens befogenheter.

Den lagtekniska lösningen

Om förslaget om införande av en skattekriminal skulle genomföras har jag inget att erinra mot att reglerna om verksamheten tas in i en särskild lag. När det gäller rent lagtekniska synpunkter får jag hänvisa till till yttrandet från Statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

Vid den slutliga handläggningen av detta ärende har också deltagit biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl samt byråcheferna Ewa Nyhult och Nils Rekke.



Klas Bergenstrand



Lars Persson

Bilaga:

Riksåklagarens PM 1997-05-30 med vissa synpunkter på EBM-utredningens förslag till Ekobrottsmyndighet

Kopia för kännedom till:

Statsåklagarmyndigheten för speciella mål (ADS 62-97)
Åklagarmyndigheten i Stockholm (ÖÅAD II 91-97)
Åklagarmyndigheten i Göteborg (AD II B 400-1.6-97)
Åklagarmyndigheten i Malmö (ADA 106-97)
Åklagarmyndigheten i Linköping (AD 233-97)
Åklagarmyndigheten i Västerås (AD A 25-97)
Åklagarmyndigheten i Sundsvall (AD 1-45-97)
Åklagarmyndigheten i Umeå (ADÅ 1-36-97)



Datum
1997-05-30
Ert Datum

Dnr
1997/0074
Er beteckning

Handläggare
Planeringsdirektör Ulf Arvidsson

Samtliga åklagarmyndigheter

Ang. EBM-utredningens förslag till Ekobrottsmyndighet

För kännedom översänds kopia av PM med vissa synpunkter på EBM-utredningens förslag till Ekobrottsmyndighet. Promemorian överlämnades tidigare i dag till Justitiedepartementet.

På Riksåklagarens vägnar

Ulf Arvidsson

För kännedom

EBM-utredningen
Jusek
ST-ÅV



Handläggare

Planeringsdirektör Ulf Arvidsson

Datum

1997-05-30

Ert Datum

Dnr

1997/0074

Er beteckning

PM med vissa synpunkter på EBM-utredningens förslag till Ekobrottsmyndighet

1. Inledning

Den 14 maj 1997 överlämnade generaldirektör Bert Lindberg till justitiedepartementet sitt förslag om en ny Ekobrottsmyndighet. Justitiedepartementet kallade med anledning härav bl.a. riksåklagaren till en hearing den 27 maj 1997 över förslagen. Som en sammanfattning av de muntligt lämnade synpunkterna överlämnas nu dessa kortfattade minnesanteckningar.

Jag vill samtidigt betona att det av Bert Lindberg överlämnade materialet delvis är av den karaktären att ett vanligt remissförfarande hade varit motiverat. På den korta tid som nu har varit tillgänglig för genomgång av rapporten, överläggningar med myndigheter och med fackliga organisationer inom åklagarväsendet samt överväganden har det endast varit möjligt att vid hearingen mer översiktligt ange åklagarväsendets uppfattning och bedömning av de i många stycken genomgripande, detaljerade och långtgående förslagen.

Inledningsvis behandlar jag i denna PM frågor som rör den nya myndighetens ställning inom rättsväsendet. Därefter lämnar jag synpunkter på frågor som rör det s.k. målområdet, dvs avgränsningen av arbetsuppgifterna för myndigheten. Vidare tar jag översiktligt upp vissa frågor om bl.a. Eko-rådet och om hur det operativa arbetet inom myndigheten skall bedrivas. Avslutningsvis redovisar jag vissa meningar om myndighetens resursbehov och dess organisation på lokal, regional och central nivå.

Utgångspunkten för mina ställningstaganden i denna promemoria är att Ekobrottsmyndigheten numera skall kunna inrättas den 1 januari 1998 och därefter omedelbart kunna verka i enlighet med statsmakternas och de ansvariga myndigheternas intentioner om en effektivare ekobrottsbekämpning.

Jag måste i det sammanhanget emellertid redan inledningsvis beklaga att ett ställningsstagande till nya former för ekobrottsbekämpningen ännu inte har kunnat ske. Redan för ett år sedan, våren 1996, förklarade jag mig beredd, på förfrågan från justitiedepartementet, att tillsammans med Rikspolisstyrelsen ta fram ett detaljerat och konkret förslag om den nya myndigheten. Frågorna har nu åter utretts och genomförandet har förskjutits framåt i tiden. Mycket kraft får nu läggas ned på sådana principiella frågeställningar såsom myndighetens ställning m.m., som borde vara ett passerat stadium. Jag förordar nu en lösning som så fort som möjligt tillgodoser de berättigade krav som åklagare och poliser har i det vardagliga arbetet i fråga om goda förutsättningar för ett effektivt arbete, nämligen ett bra samarbete mellan främst åklagare och polis samt en säker tillgång till resurser. I stället gäller nu åter diskussionen komplicerade frågor av delvis principiell karaktär, vilket inger oro för den fortsatta reformprocessen.

Datum
1997-05-30Dnr
1997/0074

2. Myndighetens ställning - åklagarmyndighet eller civil förvaltningsmyndighet

Grundläggande principer och behov för ekobrottsbekämpningen

Av helt avgörande betydelse för en effektiv ekobrottsbekämpning är att åklagare och poliser kan arbeta nära varandra med tillgång till främst ekonomisk expertis. Det är vidare av största betydelse att resurserna säkras över flera år så att inte annan prioriterad verksamhet splittrar eller minskar resursinsatsen. Av stor betydelse är också att arbetsmetoder och kunskap om den ekonomiska brottsligheten utvecklas och förstärks samt att brottsbekämpningen kan bedrivas långsiktigt och med en preventiv profil. Det torde dessutom vara nästan onödigt att åter framhålla att ekobrottsbekämpningen - liksom annan prioriterad verksamhet - skulle ha stor nytta av resurstillskott.

Mot bakgrund av dessa grundläggande principer - och de brister som i vart fall tidigare har funnits i rättsväsendet - är det naturligt och nödvändigt att organisation och samverkansformer avseende ekobrottsbekämpningen under senare år har setts över. Jag kan emellertid nu konstatera att det under kort tid har presenterats eller beslutats flera olika lösningar som i olika grad uppfyller de grundläggande krav som nu har nämnts, men som också i varierande grad innefattar negativa effekter för brottsbekämpningen i stort på såväl kort som lång sikt. Några av förslagen innefattar också avvikelser från de grundläggande principerna om organisation och arbetsfördelning i fråga om brottsbekämpning. Jag har funnit det motiverat att inledningsvis i korthet påminna om de olika lösningar som har aktualiserats, eller t.o.m. genomförts, under de senaste två åren.

Olika modeller för ekobrottsbekämpningen

Ett av de grundläggande motiven för 1996 års åklagarreform är att skapa goda förutsättningar för kraftsamling till prioriterade verksamhetsområden i förening med flexibilitet och minskad sårbarhet. Detta har skett bl.a. genom att samtliga specialistfunktioner har koncentrerats till de lokala åklagarkamrarna. Därmed har också uppnåtts goda förutsättningar för en lokal och decentraliserad anpassning av verksamheten, vilket är viktigt såväl för ekobrottsbekämpningen som för ett helhetsgrepp på brottsbekämpning i närsamhället. Den nya ordningen innebär att ett nära samarbete med polisen lokalt kan byggas upp samtidigt som en temporär eller mer permanent överbelastning kan lösas inom den nya kraftfulla åklagarkammaren och åklagarmyndigheten. Den nya ordningen innebär också helt nya möjligheter att tillskapa specialistfunktioner och att tillgodose behovet av en bra kompetensutveckling för specialisterna. Systemet innebär också att Riksåklagaren kan omfördela resurser mellan myndigheter.

Inom åklagarväsendet har den nya flexibla lösningen redan tillämpats när det gäller att inrätta de sk. balansgrupperna för att avarbeta de tidigare eko-balanserna. Jag vill påstå att den ordning som statsmakterna har beslutat skapar goda förutsättningar och en bra grund inom åklagarväsendet att stå på för en effektiv ekobrottsbekämpning. Resultatet av balansgruppernas arbete är mycket positivt. Antalet balanserade ärenden har minskat från 10.239 till 8.654 på åtta månader. Målet är att nå en s.k. rationell ärendebalans på cirka 4.500 ärenden senast den 30 juni 1998. Vad som därutöver krävs är en central stabsfunktion för analys, planering och uppföljning av

Datum
1997-05-30Dnr
1997/0074

verksamheten samt funktioner för kunskap om och samordning av samhällets insatser på detta viktiga område. En helt nödvändig förutsättning är att få en säkrad och god tillgång till utredningspersonal, vilket kan tillgodoses på flera olika enkla sätt, t.ex. genom att regeringen låser antalet poliser för utredningsverksamhet till en minsta nivå. Skulle statsmakterna ha valt en sådan modell finns således mycket goda förutsättningar för en kostnadseffektiv lösning som snabbt kan genomföras utan betydande ingrepp i den nuvarande ordningen, vare sig inom åklagarväsendet eller inom polisen.

En annan modell, som föreslogs av Ekobrottsberedningen, var en *kombinerad polis- och åklagarmyndighet* under någon form av delat ansvar mellan polis- och åklagarväsendet. Såvitt framgår av regeringens ställningstagande avvisades denna lösning närmast av lagtekniska skäl. Förslaget skulle också innebära ett betydande och komplicerat ingrepp i den nuvarande rättsliga strukturen i rättsväsendet.

Den tredje modellen innebär att en ekobrottsmyndighet inrättas som *en ren åklagarmyndighet inom åklagarväsendet*, vilket är den lösning som regeringen redovisade bl.a. i höstens budgetproposition (utgiftsområde 4, 5.1.2). Lösningen ansluter nära eller helt till det alternativa förslag som Riksåklagaren lämnade i sitt remissyttrande över förslaget om en kombinerad polis- och åklagarmyndighet. En sådan åklagarmyndighet uppfyller såväl kraven på en lagtekniskt och organisatoriskt enkel och stabil lösning som kraven på ett nära och långsiktigt samarbete mellan åklagare och polis. Mot en sådan lösning kan möjligen anföras att den strider mot de grundläggande principerna i 1996 års åklagarreform om en decentralisering av all brottsbekämpning till lokal nivå. Bl.a. av detta skäl bör man i vart fall inledningsvis välja att starta verksamheten i storstäderna. Där finns de största målen, de mest komplicerade frågorna och där har också balansproblemen varit av allvarlig natur. En sådan myndighet skulle kunna ta över svåra mål från andra delar av landet, och därmed innebära positiva effekter över hela riket. Med lätthet, förutsatt en tillgänglig finansiering, skulle också centralt kunna tillskapas de stabsfunktioner som jag nämnde ovan inom denna åklagarmyndighet eller inom Riksåklagarens kansli i samverkan med Rikspolisstyrelsen. Många goda skäl talar för en sådan både kraftfull och enkel lösning, som omedelbart kan börja fungera på det sätt som är nödvändigt och som önskas av de praktiskt verksamma ekoåklagarna. En stor fördel för statsmakterna är också att ansvarsfrågan m.m. rörande ekobrottsbekämpningen löses på ett enhetligt och tydligt sätt. Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har under regeringen ensamma ansvaret för ekobrottsbekämpningen. Inom Ekobrottsmyndigheten har chefen under Riksåklagaren ett odelat ansvar.

Den fjärde modellen, som nu presenteras av EBM-utredningen, är en i vissa avseenden helt ny konstruktion och avviker från alla de tidigare varianterna. Förslaget innebär att det inrättas en central förvaltningsmyndighet ("centralmyndighet") vid sidan av polis- och åklagarväsendet men med vissa åklagarfunktioner och med en relation till polisen som skall utformas som ett avtal mellan två statliga myndigheter, oberoende av den grundläggande ordningen som följer av rättegångsbalken och polislagstiftningen. Mot den valda lösningen och den bakomliggande rättsliga analysen kan enligt en samlad bedömning inom åklagarväsendet riktas allvarlig kritik.

Den första invändningen tar sikte på slutsatsen att den nya myndigheten, som har brottsbekämpning som sin huvuduppgift, skulle kunna ha uppgifter som är rent civila och som inte innefattar åklagarverksamhet. Jag vill hävda att frågor om samordning,

Datum
1997-05-30Dnr
1997/0074

prioritering (i den utsträckning det är lagligt möjligt), inriktning av verksamheten, förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse m.m. är ren åklagarverksamhet och inte en civil förvaltningsverksamhet. Det är den enskilde åklagaren, eller i förlängningen överåklagaren, som gör sådana bedömningar. Något utrymme för att anse att sådan verksamhet faller utanför begreppet åklagarverksamhet enligt rättegångsbalken saknas enligt min mening. Ett sådant synsätt som redovisas i rapporten skulle t.ex. innebära att också delar av de andra åklagarmyndigheternas verksamhet, t.ex. i fråga om planering och beslut om inriktning av verksamheten, också skulle karakteriseras som vanlig civil förvaltningsverksamhet - en slutsats som ter sig som felaktig och orimlig. Detta skulle i så fall också innebära att Riksåklagarens uppgifter i fråga om inriktning m.m. av åklagarverksamheten, ansvaret för enhetlighet i rättstillämpningen, uttryckt i planeringsbeslut eller i enskilda ärenden eller författningar, inte skulle vara ett utslag av funktionen som högste åklagare i riket under regeringen utan vara förvaltningsverksamhet. Överåklagarnas befogenheter och uppgifter i dessa frågor faller också tillbaka på uppgiften som den regionalt högste åklagaren.

Detta leder fram till att nästan hela verksamheten vid den föreslagna Ekobrottsmyndigheten måste anses vara åklagarverksamhet enligt 7 kap 2 § rättegångsbalken och därmed höra under riksåklagaren som högste åklagare i riket under regeringen (jfr 11:6 RF). Ekobrottsmyndigheten är således med min tolkning och analys en åklagarmyndighet och inte en central förvaltningsmyndighet/ (centralmyndighet) oavsett vad utredaren har föreslagit. De föreslagna uppgifterna analys m.m. enligt 3 § författningsförslaget är således åklagarverksamhet. Den enda tveksamheten skulle gälla om myndigheten till någon del skulle kunna anses vara en polismyndighet, vilket möjligen närmare borde analyseras. Frågor om metodutveckling är en stödverksamhet till åklagarverksamheten.

Jag vill i detta sammanhang framhålla att konstruktionen med en myndighet, och med en chef som i vissa funktioner hör direkt under Regeringen och i andra funktioner hör under Riksåklagaren, som i sin tur hör under regeringen men också driver en lagreglerad verksamhet, framstår som en komplicerad konstruktion. Jag vill påstå att detta allvarligt skulle försvaga och splittra verksamheten inom Ekobrottsmyndigheten och att det inte är uteslutet att det fortlöpande skulle kunna uppstå spänningar mellan olika direktiv till myndigheten, kanske t.o.m. av konstitutionell karaktär. Inte heller för statsmakterna kan en sådan konstruktion te sig ändamålsenlig med dess inbyggda oklara ansvarsförhållanden. Resultatet måste bli att Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Ekobrottsmyndigheten har ett delat ansvar för ekobrottsbekämpningen. Låt mig slutligen peka på att dessa former av "matrisorganisation" visat sig vara ett organisatoriskt problem inom många organisationer och skulle säkerligen även i detta sammanhang medföra en rad bekymmer om oklara lednings- och styrningsförhållanden. Dessa frågor om bl.a. samordning skulle och kan lösas på ett enkelt sätt genom att regeringen ger direktiv till Riksåklagaren och till Rikspolisstyrelsen i frågor rörande mål och inriktning av ekobrottsbekämpningen, vilket också nyligen har skett.

Kan man godta en ny struktur inom brottsbekämpningen?

Ett sådant synsätt som jag nu har redovisat, nämligen att Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet, torde såvitt jag kan se av tidigare beslut av regeringen, också ha varit utgångspunkten för utredningsuppdraget.

Datum
1997-05-30Dnr
1997/0074

Skulle däremot målet vara att inom en central förvaltningsmyndighet tillföra eller skapa åklagarfunktioner kan mot en sådan fullständigt ny ordning i det svenska rättsväsendet riktas allvarlig kritik av principiell natur, utöver vad jag ovan nämnt om oklara ansvarsregler m.m. Detta skulle innebära att åklagarverksamheten mister sin självständiga ställning och att det på olika sätt och i olika grad sker en sammansmältning av olika starka offentligrättsliga befogenheter och uppgifter, vilket enligt min mening innebär allvarliga risker för rättssäkerheten inte bara i ett mer långsiktigt perspektiv utan också en mycket olycklig splittring av åklagarverksamheten och därmed brottsbekämpningen i sin helhet.

Jag vill i detta sammanhang peka på att en sådan myndighet skulle på något sätt förfoga över eller kunna påverkas av en helt unik kombination av offentligrättslig makt från åklagarväsendet, polisväsendet, skatteväsendet och exekutionsväsendet, alltså företrädare för den civila statsförvaltningens mest omfattande befogenheter i fråga om tvång och andra ingripanden mot medborgarna. Detta kan självfallet framstå - rätt hanterat - som en kraftsamling mot ett allvarligt samhällsproblem.

Det kan emellertid samtidigt medföra ett rubbande av grundläggande principer sedan flera decennier om att det måste finnas en jämvikt och en självständighet mellan dessa starka, centrala uppgifter och en "maktfördelning" så att olika särintressen kan balanseras mot varandra på ett rättssäkert sätt. Det får t.ex. inte vara så att fiskala intressen tar över åklagarväsendets grundläggande uppgifter att driva brottsutredningar på ett allsidigt och objektivt sätt. Jag föreställer mig att motsvarande intresse av självständighet också finns inom skatteförvaltningen. Starka skäl talar enligt min mening för att myndigheterna nära skall samverka men samtidigt värna om och behålla sina specifika roller och uppgifter inom den offentliga förvaltningen till nytta för resp. verksamhetsområde och därmed också långsiktigt för helheten. Förslaget innebär alltså ett avsteg från en ordning som i huvudsak har fungerat väl under många år. Den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten måste hållas åtskild från annan förvaltningsverksamhet.

Sammanfattningsvis avvisar jag redan på dessa grunder den modell som EBM-utredningen har presenterat, som inte förenlig med den lagstiftning som idag reglerar åklagarverksamheten och brottsbekämpningen i övrigt. Jag anser inte heller att en sådan lösning ens skulle vara förenlig med grundläggande principer om åklagarväsendets självständighet och den grundläggande rollfördelningen inom den offentliga förvaltningen. Lösningen splittrar också åklagarverksamheten och medför en synnerligen oklar ansvars- och rollfördelning mellan tre - eller möjligen fler - myndigheter. Det har under hand nämnts att förebilden skulle vara hämtad från SÄPO-lösningen inom Rikspolisstyrelsen. Jag vill där peka på att statsmakterna för några år sedan avvisade tanken på att skapa en fristående myndighet direkt under regeringen. SÄPO är nu en självständig verksamhet inom Rikspolisstyrelsen och definitionsmässigt en polismyndighet. Dessutom finns inte en lagreglerad verksamhet som motsvarar 7 kap 2 § rättegångsbalken.

Min slutsats av detta är att Ekobrottsmyndigheten också med en sådan jämförelse skall vara en åklagarmyndighet. Jag återkommer i det följande till ytterligare argument mot den föreslagna lösningen samtidigt som jag förordar att statsmakterna nu beslutar om ett snabbt genomförande av en sådan organisationsmodell som tidigare har redovisats för riksdagen, nämligen en åklagarmyndighet inom åklagarväsendet.

Datum
1997-05-30Dnr
1997/0074

3. Målområdet

Jag kan i för sig godta att målområdet bestäms som EBM-utredningen har förslagit. Det finns samtidigt - vill jag påpeka - tunga skäl som talar för att koncentrera verksamheten till områden som kräver specialistkompetens. En sådan modell har såvitt jag vet fungerat väl i andra länder, t.ex. Norge och Danmark. Med den lösning som nu har valts kommer t.ex. kostnaderna för att hantera mål med lågt straffvärde och av enkel beskaffenhet att bli oproportionerligt höga. I förhållande till annan allvarlig brottslighet kan uppstå en obalans genom att högt kvalificerade resurser används för enklare mål. Eftersom de enkla målen skall stämmas in vid "den lokala tingsrätten" kan ett betydande resande uppstå för dessa specialiståklagare, som kanske skall processa i ett enkelt bokföringsmål i en huvudförhandling vid en avlägsen tingsrätt.

När det gäller vissa andra brott än kärnområdet vill jag i dag påstå att varusmuggningsbrott och miljöbrott som inte avser brott i näringsverksamhet skall handläggas av de vanliga åklagarmyndigheterna. Samma sak gäller mutbrott och bestickningsbrott, framförallt såvitt avser offentlig förvaltning.

Jag anser, som nyss har nämnts, att Ekobrottsmyndighetens verksamhet i princip i vart fall inledningsvis skulle begränsas till storstadsområdena. En sådan lösning skulle ändå medge att svåra och omfattande mål från andra delar av landet skulle kunna hanteras av Ekobrottsmyndigheten. De övergripande stabsfunktionerna, som bör ha samtlig ekobrottsverksamhet som ansvarsområde, kan finnas inom Ekobrottsmyndigheten eller hos Riksåklagaren. Jag anser också att man i vart fall övergångsvis kan ta betydande lokala hänsyn till hur målområdet utformas. Sjävfallet skall de åklagare som på andra håll i landet arbetar med ekobrottsbekämpning ges samma möjligheter till specialisering och kompetensutveckling m.m. som blir fallet i storstadsområdena.

4. Särskilda frågor, organisationsstruktur, lokalisering m.m.

Den korta tiden för mina överväganden har inte gjort det möjligt att nu lämna några närmare synpunkter på organisation, lokalisering m.m. Jag är beredd att återkomma i dessa delar under det fortsatta beredningsarbetet. Jag vill emellertid redovisa några principiella frågeställningar som torde kräva ytterligare överväganden.

Eko-rådet

Jag har ingen erinran mot att Eko-rådet blir ett forum för diskussion om gemensam planering m.m. i frågor som rör ekobrottsbekämpning. En sådan samverkan är naturlig och behövlig. Jag ser det emellertid inte som förenligt med rollfördelningen inom den offentliga förvaltningen att rådet tar över "operativa" frågor från resp. område. Således får rådet inte ha några uppgifter när det gäller inriktning av åklagarverksamheten. Detta måste vara en fråga för åklagare vid Ekobrottsmyndigheten och därutöver för Riksåklagaren. Riksåklagaren kan inte heller med de uppgifter rådet kommer att ha enligt förslaget delta i någon form av kollektivt beslutsfattande i fråga om inriktning av åklagarverksamheten. Jag anser således att Eko-rådet inte skall ha några direkt exekutiva uppgifter - vilket möjligen inte heller är tänkt.

Datum
1997-05-30Dnr
1997/0074*Administration m. m.*

Om EBM-utredningens förslag om en central förvaltningsmyndighet godtas, vilket jag alltså avstyrker, anser jag att det i så fall helt och hållet måste ankomma på chefen för denna myndighet att besluta i samtliga administrativa frågor. I annat fall uppstår ett oklart ledarskap. Riksåklagaren skall alltså t.ex. inte tillsätta åklagartjänster vid Ekobrottsmyndigheten.

Jag anser det som en nödvändighet att medel för Ekobrottsmyndighetens åklagarverksamhet anvisas över en anslagspost inom åklagarväsendet. Med en annan ordning kommer statsmakterna att sakna överblick över och förmåga att styra, utvärdera och kontrollera den samlade brottsbekämpningen inom åklagarväsendet. Jag är beredd att senare utveckla detta principiella synsätt. Rent generellt ser jag stora vinster i att utnyttja och tillsammans med de andra åklagarmyndigheterna utveckla de administrativa system som i dag finns i åklagarväsendet.

Ledning av polisresurser

Av helt avgörande betydelse för ekobrottsbekämpningen är tillgången på kvalificerad utredningspersonal. Jag anser att utredningen inte har presenterat en enkel modell som på ett tillräckligt säkert sätt tillgodoser detta önskemål. Åklagare har enligt rättegångsbalken rätt till biträde av polisen. Någon ytterligare rättslig reglering av detta behövs inte. Däremot krävs en lösning av polisresurserna så att dessa säkerställs på en godtagbar nivå. Detta kan ske genom beslut av statsmakterna eller av Rikspolisstyrelsen. För mig ter det sig därutöver främmande att två statliga myndigheter genom ett formellt samarbetsavtal skall behöva lösa samverkansfrågor som redan är reglerade, främst genom rättegångsbalken.

Organisation m.m.

Jag saknar nu möjlighet att anlägga några närmare synpunkter på de organisatoriska lösningarna. Rent allmänt måste jag dock peka på att resurser för icke operativ verksamhet, liksom chefstältheten, inte har sin motsvarighet inom dagens åklagarväsende. Min uppfattning är att sådana uppgifter kan lösas på ett betydligt mer kostnadseffektivt sätt genom att utnyttja och bygga vidare på den struktur som finns i dag. Jag återkommer nedan närmare till detta. Jag åberopar också här vad som förts fram av överåklagarna. Jag vill också peka på att det finns skäl att ytterligare analysera relationen mellan den operativa ledningen i en förundersökning i förhållande till en rent administrativ befälsordning. Det är inte säkert att man kommer till samma lösningar.

Nuvarande åklagarresurser för ekobrottsbekämpning har kartlagts genom en omfattande enkät till alla nu verksamma åklagare i riket. Till detta kan läggas, som tidigare nämnts, att det finns en särskild verksamhetsuppföljning som tar sikte på avarbetningen av ekobrottsbalanserna. I samband därmed har åklagare och polis gemensamt bedömt den s.k. rationella ärendebalansen inom respektive åklagardistrikt, grundat på erfarenhet av hur många ärenden som åklagare och polis i distriktet bör ha för att kunna arbeta så effektivt som möjligt.

Enkätsvaren visar följande fördelning av åklagare för ekobrottsbekämpning, omräknat till årsarbetande, jämfört med den rationella ärendebalansen och det aktuella avarbetningsläget beträffande balanserade ärenden.

Datum
1997-05-30Dnr
1997/0074

Åklagardistrikt	Åkl. mot eko	Därav balans- uppdraget	Rationell ärendebalans	Balans maj-97
Stockholm	31,58	3,18	1500	3216
Linköping	12,33	1,60	765	1108
Malmö	14,33	1,22	600	1066
Göteborg	20,52	6,67	900	1402
Västerås	20,02	2,80	450-600	1313
Sundsvall	3,62	0,65	120	253
Umeå	4,15	0	125	296
SPM	13,00			
Summa	119,55	15,62	4460- -4610	8654

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har gemensamt inspekterat organisationen för ekobrottsbekämpning och balansavarbetning i Stockholm, Göteborg och Malmö. Den gemensamma uppfattningen är att med en viss ökning av resursinsatserna i Stockholm och Malmö kommer balanserna per den 30 juni 1998 inom samtliga åklagardistrikt att ha nått nivån "rationell ärendebalans". Som ovan nämnts har avarbetningen under tiden september 1996 - maj 1997 lett till en minskning av balanserna med nära 1.600 ärenden. Drygt ett år återstår för avarbetning ner till nivån ca 4.500 ärenden. När uppdraget är avslutat kan de särskilda åklagarresurserna (f.n. 15,62 årsarbetskrafter) återgå till sina ordinarie åklagaruppgifter.

Enligt riksdagsbeslutet skall Ekobrottsmyndigheten resursmässigt omfatta nuvarande resurser för ekobrottsbekämpning inom åklagarväsendet och polisen. Det innebär för åklagarväsendets del något mer än 100 åklagare.

Jag ser självfallet positivt på en utökning av antalet åklagare, vare sig det blir av den omfattning som utredningen föreslagit eller av en annan storlek, helst självfallet ännu fler. Detta gäller oavsett om myndigheten inledningsvis begränsas till storstäderna eller omfattar hela riket. Jag måste dock starkt framhålla att arbetssituationen inom åklagarverksamheten inte tål någon överföring av resurser utöver vad som redan nu är avdelade för ekobrottsbekämpning. Utredningens bedömning att 115 åklagare skall föras över till Ekobrottsmyndigheten kan därför inte godtas. Jag vill också erinra om att antalet utbildade åklagare i riket i dag är en begränsning när det gäller att på kort sikt bygga upp en ny, stor verksamhet. Om Ekobrottsmyndigheten inrättas på en hög resursnivå direkt kommer det sannolikt bli stora problem för annan åklagarverksamhet.

5. Ekonomiska konsekvenser

Utöver de beräkningar som redovisas i EBM-utredningens rapport har jag låtit utföra en särskild analys. Denna visar att kostnadsökningar i storleksordningen cirka 26,3 Mkr kommer att uppstå inom åklagarväsendet **utöver** vad som redovisats från EBM-utredningen. Närmare detaljer framgår av bilaga. /.

Datum
1997-05-30Dnr
1997/0074

6. Ett alternativt organisationsförslag för lokal och regional ekobrottsbekämpning

Jag vill slutligen erinra om motiven till det förslag om en ny Ekobrottsmyndighet som är en åklagarmyndighet som jag presenterade i mitt tidigare remissyttrande den 10 maj 1996 över Ekobrottsberedningens rapport Effektivare ekobrottsbekämpning (DS 1996:1), där jag bl.a. anförde följande (s.17 ff).

"Den alternativa organisationsmodell som jag här har presenterat har följande fördelar.

- Verksamheten kan bedrivas med största möjliga effektivitet till lägsta möjliga kostnad. All nuvarande kompetens hos myndigheterna inom ekobrottsområdet tas till vara och inordnas i en enkel och smidig organisationsmodell. Alla möjligheter till operativ och administrativ samordning med övriga delar av åklagarväsendet och polisväsendet utnyttjas.
- Organisationen medger en renodlad och enkel målstyrning, utan nya onödiga och komplicerade ledningsorgan.
- Organisationsmodellen säkerställer att statsmakterna får "ekobrottsbekämpning för varje anvisad krona".
- Verksamheten blir decentraliserad i förhållande till beredningens förslag och får sin tyngdpunkt där problemen med ekonomisk brottslighet är som störst och följer alltså principerna i den av riksdagen beslutade åklagarreformen.
- Den nationella operativa och internationella samordningen utövas genom de centrala resurserna hos Statsåklagarmyndigheten. Dessa resurser bedöms generellt sett kunna bli av mindre omfattning och väsentligt billigare än vad ekobrottsberedningen har föreslagit.
- Integreringen med annan brottsbekämpning säkerställs genom att den nuvarande myndighetsstrukturen inte splittras ytterligare.
- Organisationsmodellen kommer att attrahera de lämpligaste åklagarna, poliserna och ekonomerna. Riskerna för misshälligheter av "revirkaraktär" mellan olika personalgrupper minimeras".
- Möjligheterna till kompetensutveckling blir goda.
- Kostnaderna för ledning, administration, lokaler och utrustning blir väsentligt lägre än med ekobrottsberedningens förslag."

Dessa synpunkter lämnade jag alltså till regeringen den 10 maj 1996. Jag kan nu - drygt ett år senare - konstatera att mina överväganden fortfarande har samma giltighet.

Självfallet ser jag positivt på alla de delar i EBM-utredningens organisationsförslag som innebär ökade resurser för ekobrottsbekämpningen, förutsatt att dessa nya resurser kraftsamlas till direkt operativa insatser.



Klas Bergenstrand



Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM



Angående ekobrottsberedningens rapport Skattekriminal (Ds 1997:23)

EBM-utredningen lägger i den nyligen framlagda rapporten Ekobrottsmyndigheten och den nya organisationen för ekonomisk brottslighet fram förslag till en ny myndighetsstruktur och nya arbetsformer på ekobrottsbekämpningens område. I rapporten redogörs för hur den nya Ekobrottsmyndigheten enligt utredningens uppfattning bör utformas. Justitiedepartementet kommer den 27 maj 1997 att hålla en hearing angående de förslag som läggs fram i rapporten.

Förslagen om en ny Ekobrottsmyndighet och en skattekriminal påverkar och går i varandra på ett sätt som gör det svårt att bedöma dem var för sig. Jag är därför inte beredd att lämna synpunkter på förslaget om en skattekriminal före hearingen om Ekobrottsmyndigheten.

Jag avser att överlämna mitt yttrande över rapporten senare under denna vecka. Yttranden från samtliga åklagarmyndigheter överlämnas dock redan nu.

Klas Bergenstrand

Lars Persson

Kopia för kännedom till:

Statsåklagarmyndigheten för speciella mål (ADS 62-97)
Åklagarmyndigheten i Stockholm (ÖÅAD II 91-97)
Åklagarmyndigheten i Göteborg (AD II B 400-1.6-97)
Åklagarmyndigheten i Malmö (ADA 106-97)
Åklagarmyndigheten i Linköping (AD 233-97)
Åklagarmyndigheten i Västerås (AD A 25-97)
Åklagarmyndigheten i Sundsvall (AD 1-45-97)
Åklagarmyndigheten i Umeå (ADÅ 1-36-97)



Riksåklagaren
Box 163 70
103 27 STOCKHOLM



Yttrande över Ekobrottsberedningens rapport (Ds 1997:23) Skattekriminal

RÅ dnr 1997/0485

Anmodad inkomma med yttrande över rubricerade betänkande får jag anföra följande.

Sammanfattning

Förslaget om skattekriminal ger närmast intryck av att vara ett fullskaleförsök. Jag var, vid remissbehandlingen av ekobrottsberedningens förra förslag, positiv till att frågan utreddes men avstyrker det föreliggande förslaget, främst på den grunden att detta inte är tillräckligt genomarbetat och att det har betydande brister från rättsäkerhetssynpunkt.

Statsmakterna har under senare år strävat efter att få till stånd ett samlat grepp över den ekonomiska brottsligheten. För att ekobrottsbekämpningen skall bli effektivare genom att resurser, prioritering och utveckling av arbetsmetoder samlas på ett ställe har beslutats om inrättande av Ekobrottsmyndigheten. Denna organisatoriskt sammanhållna brottsbekämpning omöjliggörs om skattekriminalen inrättas, eftersom en avsevärd del av ekobrottsbekämpningen då kommer att ligga utanför Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområde. Inrättandet av skattekriminal går således stick i stäv med den ännu inte genomförda omorganisationen inom polis- och åklagarväsendet. Vidare leder förslaget till att man bevarar - och förstärker - den nuvarande svagheten med skilda mål och prioriteringar inom olika verksamhetsområden.

Beredningen har enligt min mening kraftigt överskattat behovet av skatterättslig kompetens och underskattat behovet av juridiska kunskaper och utredningserfarenhet i den brottsutredande verksamheten. Man kan inte avvara vare sig polisens, åklagarens eller skatterevisorns kompetens utan det är det samlade resultatet av dessas insatser som avgör vilka resultat som kan nås.

Påståendet om att inrättandet av skattekriminal löser problemen med seriekopplade myndigheter är vilseledande. Eftersom skattekriminalen skall vara en från den fiskala verksamheten fristående del blir det i praktiken ingen skillnad om anmälan lämnas till polisen eller till skattekriminalen. Samma rättsliga förutsättningar skall gälla, varför förundersökning inte kommer att kunna inledas tidigare än vad som nu är fallet. Inte heller kan man undgå att en helt ny handläggare måste ta sig an utredningen eftersom skatterevisorn måste stå vid sidan av, om åklagaren skall kunna använda

1997-05-07

ADS 62-97

denne som vittne eller sakkunnig i en process.

Förslaget om skattekriminal lämnar också den viktiga frågan om vem som skall ta hand om redan anmälda skattebrott och de brott som kommer att anmälas under tiden fram till dess verksamheten - om kanske fyra-fem år - kan fungera som avsett obesvarad. Eftersom det är balansen av outhärliga skattebrottsärenden som föranlett förslaget finner jag detta märkligt.

Problemen med skattebrottsutredningarna har framför allt haft sin grund i resursbrist och olika prioriteringar, inte i organisatoriska svagheter. Så som förslaget har utformats kommer brottsbekämpningen att fokuseras på brottslighet med ett lågt straffvärde, till nackdel för bekämpningen av den allvarigare brottsligheten. Detta, i kombination med att rekryteringen till skattekriminalen i huvudsak väntas ske från gruppen kvalificerade ekorevisorer, kommer sannolikt att leda till en nedgång av antalet anmälningar om grov ekonomisk brottslighet. Effektiviteten i ekobrottsbekämpningen kommer därför troligen att minska under överskådlig tid, om skattekriminal införs.

Jag avstyrker förslagen om att personal inom skatteförvaltningen skall kunna inleda och leda förundersökning. Både praktiska skäl och rättssäkerhetssynpunkter talar emot denna lösning, som dessutom skulle innebära ett principiellt avsteg från hur man i övrigt ser på behovet av åklagarinträde.

Jag avstyrker förslaget om att skattekriminalen skall ges befogenhet att verkställa beslut om tvångsmedel utan att få den befogenhet att utöva det våld som verkställigheten kan kräva. Man kan inte gå halvvägs som beredningen har föreslagit. Antingen måste man ge skattekriminalen samma befogenhet som tullkriminalen och polisen eller låta både beslut och verkställighet ligga på samma ställe som i dag.

Jag avstyrker förslaget om att strafföreläggande skall kunna utfärdas av personal inom skatteförvaltningen. Jag anser vidare att utrymmet för att använda förenklad utredning i stället för förundersökning är mycket begränsat.

Inledande synpunkter

I Ekobrottsberedningens rapport (Ds 1996:1) Effektivare ekobrottsbekämpning fanns ett principförslag om att överföra utredning av skattebrott från polisen till särskilda enheter inom skatteförvaltningen; inrättande av en s.k. skattekriminal. I mitt yttrande över den rapporten var jag positiv till att frågan utreddes vidare. Jag framhöll emellertid att en grundläggande förutsättning för att införa skattekriminal måste vara att det fortsatta utredningsarbetet ledde fram till förslag där de juridiska aspekterna på en ny utredningsorganisation hade lösts på ett tillfredsställande sätt. Vidare krävdes att den nya organisationen omgärdades med tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för att den skulle kunna godtas. Jag framhöll också risken för att förslaget skulle kunna leda till att bekämpningen av enklare ekonomisk brottslighet skulle prioriteras på bekostnad av utredning av allvarlig brottslighet.

Jag anser att det nu framlagda förslaget inte tillgodoser de grundläggande krav som måste ställas och avstyrker därför förslaget. De lagtekniska och rättsliga frågorna behandlas mycket ytligt, om de över huvud taget tas upp. Till stora delar bygger

1997-05-07

ADS 62-97

förslagen på antaganden och lösa spekulationer, i stället för på fakta och analys. Rättssäkerhetsaspekterna har inte beaktats tillräckligt. Härtill kommer att förslaget, om det genomförs, skulle leda dels till ganska långvarig effektivitetsförlust inom såväl skatteförvaltningen som åklagarväsendet, dels till en förskjutning från bekämpning av allvarlig skattebrottslighet till bekämpning av sådan brottslighet som i dag inte ens blir föremål för anmälan.

Även om jag avstyrker förslaget om att inrätta skattekriminal kommer jag i det följande att ta upp och närmare diskutera enskilda förslag i rapporten.

Utgångspunkter för en skattekriminalreform

Syftet med att tillskapa en Ekobrottsmyndighet har varit bl.a. att få till stånd ett samlat grepp över ekobrottsligheten och att möjliggöra en enhetlig prioritering. Förslaget om skattekriminal är ett betydande avsteg från den grundläggande syn på ekobrottsbekämpningen som Ekobrottsberedningen själv förfäktat och som remissinstanserna har ställt sig bakom. Redan i mitt remissyttrande över Ekobrottsberedningens förra förslag framhöll jag att förslaget om skattekriminalverksamhet går tvärtemot den allmänna uppfattningen att det som krävs för en effektivare ekobrottsbekämpning är en mera sammanhållen organisation, medan förslaget leder till en ännu mer splittrad organisation än vad som är fallet i dag.

Eftersom en avsevärd del av ekobrottsbekämpningen enligt förslaget förläggs till skattekriminalen kommer utredningsmetoder, prioritering, resursutnyttjande och brottsförebyggande verksamhet att utvecklas inom de organisationer som ansvarar för olika delar av ekobrottsbekämpningen. Ansvar kommer inte att ligga samlat. Detta innebär i praktiken att den organisatoriskt sammanhållna ekobrottsbekämpning som beredningen velat skapa med Ekobrottsmyndigheten redan från början omöjliggörs genom beredningens eget förslag om skattekriminal. Jag finner detta mycket märkligt. Samma skäl som talar för att inrätta Ekobrottsmyndigheten talar därför emot att inrätta skattekriminalen.

Av rapporten får man intrycket att polisen fullständigt saknar kompetens att utreda skattebrott. Detta är inte med sanningen överensstämmande. Om det förhöll sig så skulle all utredning av skattebrott som förekommit har varit fullständigt värdelös. Hur skall man då förklara ett stort antal fällande domar med långa fängelsestraff för skattebrott i utredningar som har genomförts av polispersonal? Ekobrottsberedningen gör sig, i sin iver att finna argument för sitt eget förslag, enligt min mening skyldig till övertolkning av såväl polisens inkompetens som skatteförvaltningens kompetens och möjligheter att utveckla en ny yrkesroll.

Enligt rapporten krävs det ingående kunskaper och kompetens på skatteområdet för att utreda skattebrottslighet. Tillräcklig sådan kompetens finns enligt beredningen bara inom skatteförvaltningen. Det framhålls särskilt att kunskaper om skatterätt är en "färskvara" och att det inte är möjligt för polisen att skaffa och upprätthålla nödvändiga kunskaper på området. Jag anser att beredningen gör sig skyldig till ett feltänkande härvidlag. Enligt min mening är det nämligen inte kunskaper i skatterätt, dvs kunskaper om den materiella skatterätten, som är av störst betydelse för brottsutredningar. Det är för utredningsarbetet ointressant om t.ex. mervärdesskatten låg på en viss skattesats vid en given tidpunkt. Skattskyldigheten är däremot av intresse men vållar mera sällan några större problem. Det är framför allt kunskaper

1997-05-07

ADS 62-97

om kontrollsystemen som är det väsentliga i en skattebrottsutredning. Det viktiga är bl.a. hur och när deklaration eller annan handling har lämnats (eller underlåtit), vem som har ansvarat för innehållet i denna och vilka kontroller som har förekommit från skatteförvaltningens sida av riktigheten i uppgifterna. Kunskaper om kontrollsystemen är av avgörande betydelse för att kunna bedöma möjligheterna att säkra muntlig och skriftlig bevisning. Kontrollsystemen ändras inte lika ofta som de materiella skattereglerna och beredningens resonemang om "kunskaper som färskvara" är därför enligt min mening inte relevant.

I rapporten framhålls vidare att det krävs ingående skattekunskaper för att kunna bedöma t.ex. skatteupplägg och deras eventuella brottslighet. Först och främst bör framhållas att de flesta skatteupplägg inte leder till brottsutredning. I många fall är skatteuppläggen nämligen inte brottsliga, men väl tveksamma från andra utgångspunkter. Inom skatterätten tillämpas ofta genomsyn när det gäller att bedöma ett skatteupplägg. En skattedom på genomsyn utesluter i de flesta fall att brott föreligger. Vidare bör framhållas att det oftast är de civilrättsliga aspekterna som är svårbedömda i ett skatteupplägg, nämligen frågan om det föreligger en civilrättsligt giltig handling, t.ex. ett köp. Hur beskattningen skall ske är sällan något problem i sig, däremot att visa huruvida det är fråga om skenavtal, skenhandlingar eller civilrättsligt giltiga företeelser. Beredningens argument att det krävs ingående skattekunskaper för att bedöma skatteupplägg har således inte heller bärkraft.

Det förhållandet att vissa typer av skattebrott, framför allt momsbedrägerier, både är skatterättsligt okomplicerade och utbredda bland vanliga kriminella tar beredningen över huvud taget inte upp. Det krävs enligt min mening polisiär erfarenhet för att kunna hantera utredningar med sådant klientel på ett bra sätt.

Enligt min mening kräver utredning av kvalificerad skattebrottslighet att olika kompetenser utnyttjas i samverkan för att nå bästa möjliga resultat. Man kan inte avvara vare sig åklagarens, polisens eller skatterevisorns kunskaper och särskilda kompetens. Läser man förslaget noga finner man också att polisen inte är en utbytbar komponent. Detta döljs emellertid under påståenden om att det bara är i mera tekniska hänseenden, t.ex. vid våldsanvändning, som deras insatser behövs. Jag anser således att förslaget bygger på en felaktig underskattning av behovet av kompetens avseende brottsutredning och en motsvarande felaktig överskattning av behovet av skattekunskaper.

Det viktigaste skälet till att frågan om utredning av skattebrott inom skatteförvaltningen aktualiserades var att ett stort antal anmälda skattebrott blivit liggande outredda hos polisen. Det finns alltså ett stort antal skattebrottsanmälningar som främst av resursskäl inte hunnit utredas. Beredningen förbigår med tystnad vad som skall hända med dessa anmälningar om man tillskapar en skattekriminal. Dessa anmälningar kan knappast överlämnas till den nya skattekriminalen eftersom den först efter en tid av fyra-fem år antas kunna ta sig an mera kvalificerade uppgifter. Samtidigt förutsätts att den nya Ekobrottsmyndigheten skall kunna avlastas genom att skattekriminalen tillskapas. Frågan är då vem som skall utreda alla dessa brott, som ofta har ett högt straffvärde. Skall de läggas åt sidan i avvaktan på att den nya skattekriminalen kan ta sig an dem? Eller skall de läggas åt sidan i avvaktan på preskription? Ingendera är acceptabelt. Hur skall man göra med alla de brott som kan förväntas anmälas under den kommande femårsperioden innan skattekriminalen ännu nått den kompetensnivå när den kan ta över? Samma problem uppstår

1997-05-07

ADS 62-97

nämligen i dessa fall. Alla dessa frågor lämnas olösta i förslaget.

Ett annat huvudargument för att överföra skattebrottsutredningar från polisen till skatteförvaltningen har varit att man enligt rapporten undviker problemet med "seriekopplade myndigheter". Förslaget ger emellertid inte den effekten. Eftersom skattekriminalen skall vara en från den fiskala verksamheten fristående del av skatteförvaltningen blir det i praktiken ingen skillnad mellan om ärendet överlämnas till polisen eller skattekriminalen.

Det är - och förblir - således oundvikligt att olika enheter inom skatteförvaltningen och andra myndigheter tar befattning med utredningar om skattebrott, såvida man inte tar bort även skattekriminalen, åklagaren och domstolen. Det kommer, oavsett hur verksamheten organiseras, i de flesta fall att vara nödvändigt att genomföra skatteutredningen innan förundersökning kan inledas, på grund av skattebrottets konstruktion. Föreligger det inget skatteundandragande (eller fara för sådant) finns det heller inget brott att utreda. Förundersökning förutsätter att det finns anledning att anta att ett konkret brott har förövats. Den brottsutredande grenen av skatteförvaltningen kommer inte att kunna kopplas in tidigare än vad som nu är fallet med polisen, eftersom det även i fortsättningen krävs samma rättsliga förutsättningar för att inleda förundersökning. Enligt uppgift slutförs skatteutredningen för närvarande i omkring tre fjärdedelar av alla fall innan brottsanmälan görs. Någon större förändring härvidlag kan knappast förväntas, med undantag för vissa enkla förseelser som i dag inte ens blir föremål för anmälan. Åklagaren kommer, liksom nu, att förr eller senare att kopplas in i utredningen. Efter åtalet kommer även domstolen in i bilden. Jag anser således att det är direkt vilseledande att påstå att inrättandet av skattekriminal innebär ett slut på problemen med seriekopplade myndigheter.

De argument som enligt beredningen skulle tala för inrättande av skattekriminal har således inte alls den tyngd som rapporten vill ge sken av, samtidigt som de skäl som talar emot den föreslagna lösningen inte behandlas särskilt ingående.

Enligt min mening finns det anledning att även analysera de skäl som talar mot inrättandet av skattekriminal. Den viktigaste aspekten är om den föreslagna lösningen tillgodoser rättssäkerhetskraven i tillräcklig utsträckning.

En betydelsefull principiell fråga är hur skatteförvaltningens båda grenar skall samarbeta, om man inrättar skattekriminal. I rapporten förutsätts att delarna skall vara åtskilda och att den skatterevisor som upptäcker ett skattebrott enbart skall fungera som stöd och sakkunnig till den brottsutredande personalen. Jag vill understryka vikten av att det görs en fullständig åtskillnad mellan fiskal och brottsutredande verksamhet. Detta kan inte nog starkt betonas. Det vore förödande från åklagarsynpunkt med minsta sammanblandning av roller.

Ett huvudskäl till att en skarp gräns måste dras mellan den fiskala och den brottsutredande verksamheten är att den som utfört skatterevisionen, och som därigenom skapat den grund på vilken brottsutredningen vilar, är en nödvändig resurs för åklagaren vid en eventuell rättegång. Denna person kan inte, med bibehållande av sin objektivitet, också engageras djupt i förundersökningsarbetet. För att revisorn skall kunna uppträda som vittne eller sakkunnig vid rättegången - vilket normalt är nödvändigt för att åklagaren skall kunna styrka sin talan - måste

1997-05-07

ADS 62-97

denne ha viss distans till utredningsarbetet. Rätten, den tilltalade och hans försvarare skulle med fog kunna ifrågasätta skatterevisorns saklighet om denne både skall spela rollen av opartisk sakkunnig och engagerad brottsutredare (jfr bl.a. JK 1986 s. 117). En sammanblandning av rollerna skulle därför enligt min mening kunna leda till ett ökat antal frikännande domar för skattebrott.

I det sammanhanget vill jag understryka att de krav som Europakonventionen ställer både i artikel 6 - som redan i dagens läge vållar problem på skatteområdet - och när det gäller kravet på equality of arms kan göra den föreslagna organisationen där skatteförvaltningen på en gång spelar rollen av anmälare, utredare och åklagare högst tveksam.

Den nödvändiga åtskillnaden mellan fiskal och brottsutredande verksamhet innebär att någon egentlig tids- eller arbetsvinst inte görs om brottet anmäls till skattekriminalen i stället för till åklagaren. Oavsett om polisen eller skattekriminalen utreder en anmälan måste en ny befattningshavare ta vid och sätta sig in i hela materialet. En annan sak är att förslaget möjligen kan leda till en omfördelning av resurser inom skatteförvaltningen så att totalt sett mer resurser används för skattebrottsutredningar än i dag, om man summerar polisens och skatteförvaltningens insatser.

Jag anser också att den jämförelse som görs mellan skatteförvaltningen och tullen som på en gång debiterande och brottsutredande organ haltar betänkligt. Tullkriminalens uppgift är främst att utreda varusmuggling av traditionellt slag. De s.k. undandragandebrotten är mycket få i förhållande till tullkriminalens totala arbetsbörda. Tullverkets och tullkriminalens uppgift är utpräglat polisiär. Detta avspeglas också bl.a. i det förhållandet att tullen har samma befogenheter som polisen, eller i vissa fall t.o.m. mer långtgående, att utöva våld och att använda straffprocessuella tvångsmedel. Tullkriminalen har alltid obegränsad möjlighet att utnyttja överskottsinformation som den fått del av vid tvångsmedel (vilket skatteförvaltningen inte har om tvångsätgärden inte godtas av domstol). Bevisbördan är densamma i all tullkriminalens verksamhet, medan skatteförvaltningen får leva med dels en skatterättslig bevisbörda som förutsätter att den enskilde bevisar sin oskuld gentemot staten, dels en straffrättslig där staten ensam har all bevisbörda, om skattekriminalen inrättas. Särskilt det sistnämnda kommer enligt min mening att kanske vara det svåraste hindret mot en ny verksamhet. Det är lättare att gå från att tillämpa en straffrättslig bevisbörda till en skatterättslig än tvärtom. Eftersom det är den enskilde som riskerar att komma i kläm om skattekriminalen skulle vidta åtgärder i fall där bevisningen är otillräcklig förutsätter inrättandet av skattekriminal att starka rättssäkerhetsgarantier tillskapas.

Det är åklagaren som utövar rättslig kontroll över polisens och tullkriminalens verksamhet genom sin åklagar- och förundersökningsledarroll. Åklagarens uppgift är bl.a. att utöva kontroll över att utredningen bedrivs objektivt och på ett sätt som tillgodoser enskildas rättssäkerhetsintressen (se SOU 1987:72 s. 296 och SOU 1992:61 s. 283). Inte sällan innebär detta att åklagaren fungerar som en broms mot alltför energiska utredare. Ett huvudskäl till att åklagare alltid är förundersökningsledare från början i alla ärenden som rör ekonomisk brottslighet är att det i dessa ärenden ställs särskilt stora krav på att åklagarbedömningar görs redan i samband med beslutet att inleda förundersökning. Om man skulle överlämna till skatteförvaltningen att besluta om inledande av förundersökning i skattebrottsärenden skulle detta innebära ett avsteg från den grundläggande principen. Skatteförvaltningen

1997-05-07

ADS 62-97

skulle således ges en mer omfattande befogenhet än polisen när det gäller möjligheter att påbörja en brottsutredning utan föregående kontakt med åklagare. Jag finner detta mycket betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt, särskilt som skatteförvaltningen får den dubbla rollen av debiterande och brottsutredande organ. Eftersom en brottsutredning kan ge upphov till ytterligare skattedebiteringar kan en sådan lösning kritiseras från såväl principiella som andra utgångspunkter. Det kan tillfogas att det ingalunda är ovanligt att skatteförvaltningen vill få till stånd en förundersökning men att åklagaren vägrar på grund av att det inte finns anledning att anta att något brott har förövats. Ofta bottenar de skilda åsikterna i att skatteförvaltningen är van vid en helt annan bevisbörda och utgår från att en förundersökning kan inledas om den skattskyldige inte själv kan komma med en övertygande förklaring om att han inte har begått något brottsligt.

En svaghet i förslaget, som över huvud taget inte diskuteras, är att skattekriminalen under uppbyggnadsskedet kommer att behöva extra mycket stöd från åklagaren i egenskap av förundersökningsledare. Vidare kommer sannolikt utbildningen av skattekriminalens personal att temporärt belasta polis- och åklagarresurserna. Åklagarväsendets resurser är redan nu knappa och den extra insats som krävs om slutresultatet skall bli bra kan bli svår att få fram.

När skattekriminalens verksamhet kommit i gång kommer den sannolikt att få konkurrera med Ekobrottsmyndigheten om åklagarresurserna. Det finns en risk att skattekriminalen då kan hamna i ett sämre läge. Detta gäller särskilt om skattekriminalen till en början satsar främst på utredning av sådana brott på bötesnivå som i dag inte ens anses värda att anmäla. Ekobrottsmyndighetens åklagare - som i övrigt bara har kvalificerade uppgifter - kan inte förväntas högprioritera skattekriminalen i valet mellan dess ärenden och omfattande, svårutredd kriminalitet med högt straffvärde.

Om skatteförvaltningen ges brottsutredande uppgifter får den en helt ny roll. Denna nya roll kan visserligen sägas ligga i linje med den kontrolluppgift som förvaltningen har. Samtidigt bör beaktas att skatteförvaltningens personal helt saknar kunskaper om och erfarenhet av straffrättsliga frågor. Det har ibland ansetts problematiskt att förena skatteförvaltningens roll som serviceorgan med den kontrollerande rollen. Att nu införa även en repressiv funktion inom skatteförvaltningen kan med fog leda till att trovärdigheten i bl.a. servicerollen går förlorad. I sammanhanget bör framhållas att det förhåller sig annorlunda med tullen, eftersom den under århundraden haft en kontrollerande och repressiv roll, medan dess servicefunktioner har varit, och är, mycket mer begränsade än skatteförvaltningens. Enligt min mening måste vinsterna med en skattekriminalreform vara stora om de skall uppväga de nackdelar som den kan innebära för skatteförvaltningens allmänna verksamhet.

Problemen med skattebrottsutredningarna har framför allt haft sin grund i resursbrist och olika mål och prioriteringar, inte i organisatoriska svagheter. De kan därför lösas utan omfattande omorganisationer. Så som förslaget om skattekriminal har utformats i rapporten riskerar att man effektiviteten i ekobrottsbekämpningen minskar i stället för att öka. Vidare leder förslaget till en kraftig fokusering på brottslighet med lågt straffvärde, till nackdel för bekämpningen av allvarigare brottslighet.

De skäl som talar för inrättande av skattekriminal är således enligt min mening betydligt svagare än de som talar för. Jag avstyrker därför det föreliggande

1997-05-07

ADS 62-97

förslaget.

Beredningen har framför allt lutat sig mot två exempel vid sin utformning av förslaget, nämligen tullkriminalen och den tyska organisation där fiskal utredning och skattebrottsutredning kombineras. Båda organisationerna uppges fungera väl. Det är alltid vanskligt att dra slutsatser vid jämförelser av detta slag. Jämförelsen med tullkriminalen haltar betänkligt, vilket jag kommer att utveckla närmare i det följande. När det gäller den tyska organisationen kan man enligt min mening inte dra några slutsatser alls på basis av tillgängliga fakta, eftersom grundläggande uppgifter om hur skattesystemet är utformat i materiellt hänseende, vilka kontrollsystem och kontrollmetoder som tillämpas, hur reglerna om beslut, överklagande, omprövning etc är utformade krävs för att man skall kunna göra en rimlig bedömning.

Enligt min mening bör, om en skattekriminal inrättas, den lösning väljas som föreslogs i Riksskatteverkets rapport 1995:9 och som även liknar steg ett i rapporten, nämligen att åklagaren får rätt att anlita biträde av skattekriminalen i stället för av polisen när åklagaren bedömer detta vara lämpligt. Med en sådan lösning skulle man tillgodose önskemålet att engagera skatteförvaltningen i förundersökningarna, samtidigt som åklagaren skulle behålla det av statsmakterna önskade helhetsgreppet om all ekobrottsbekämpning.

Förundersökning i långsiktigt perspektiv

Enligt förslaget skall skattekriminalens arbetsområde omfatta all skattebrottslighet, oavsett svårhetsgrad samt även bl.a. bokföringsbrott. Detta aktualiserar frågan om hur utredningsarbetet skall bedrivas i de mer kvalificerade ärendena där det finns ett fortlöpande behov av polisiära befogenheter.

Enligt min mening förutsätter utredning av all annan skattebrottslighet än den mest okomplicerade tillgång till personella tvångsmedel. Hämtning till förhör är en vanlig åtgärd även vid utredning av skattebrott av normalgraden. I svårare utredningar förekommer det mycket ofta. I de senare krävs dessutom i många fall mer ingripande personella tvångsmedel som anhållande och häktning åtminstone under någon tid. Beredningen har inte gått närmare in på hur man skall klara konflikten mellan att skattekriminalen skall svara för utredningen medan den saknar de nödvändiga befogenheterna. Det förutsätts att åklagaren skall kunna klara denna balansgång genom att använda sig av såväl skattekriminalens som polisens utredningsresurser. Redan med dagens organisation är det svårt att få till stånd en samtidig insats av skatteförvaltningen, polisen och åklagaren eftersom varje organisation har sina arbetsuppgifter, sina mål och sin egen prioritering. Att sammanjämka dessa med ytterligare en komponent, nämligen skattekriminalen kommer inte att bli lätt. Jag fruktar därför att det är bekämpningen av den allra allvarligaste ekonomiska brottsligheten som kommer i kläm om man bestämmer skattekriminalens arbetsområde så som har föreslagits.

Jag avstyrker att bokföringsbrott skall ingå i skattekriminalens normala uppgifter. Däremot kan övervägas om åklagaren i det enskilda fallet skall kunna ge skattekriminalen i uppdrag att utreda även sådan brottslighet. Detta bör i så fall ske med stöd av den föreslagna allmänna regeln om att vissa andra brott efter en lämplighetsprövning skall kunna utredas av skattekriminalen.

1997-05-07

ADS 62-97

Jag avstyrker även förslaget om att personal inom skatteförvaltningen skall kunna inleda förundersökning. Det krävs kunskaper och erfarenheter av ett helt annat slag än vad som förekommer inom skatteförvaltningen för att rätt bedöma om det föreligger en tillräcklig brottsmisstanke för att förundersökning skall inledas, vad denna skall omfatta och hur den skall inriktas. Ekonomisk brottslighet intar en särställning när det gäller behovet av juridisk expertis och rättsliga bedömningar i inledningskedet. För den enskilde är det en viktig rättssäkerhetsfråga att förundersökning inte inleds utan grund.

Den jämförelse som beredningen har gjort med tullkriminalens verksamhet haltar. Tullkriminalens rätt att inleda förundersökning är nödvändig mot bakgrund av att det normalt är en viss händelse som utlöser brottsmisstanken, framför allt att insmugglat gods eller förfalskade tullhandlingar eller liknande upptäcks. I en sådan situation krävs normalt ett omedelbart ingripande genom ett straffprocessuellt tvångsmedel. Varan eller handlingen tas i beslag och därmed har en förundersökning formellt inletts. Förhållandet är helt annorlunda när det gäller skattebrott. I dessa fall är det sällan någon konkret händelse som utlöser ett behov av att omedelbart inleda en förundersökning. Det finns som regel gott om tid för eftertanke och för att underställa åklagaren frågan om förundersökning bör inledas eller ej.

Mot den nu angivna bakgrunden anser jag att det, i motsats till vad som är fallet med tullkriminalens verksamhet, inte finns något sakligt behov av att låta skatteförvaltningen besluta om inledande av förundersökning.

Ekobrottsberedningen synes inte heller ha funderat närmare över vilka konsekvenser förslaget om rätt för skatteförvaltningen att inleda och leda förundersökning skulle få. En sådan konsekvens är att tjänstefelsansvar kan aktualiseras om förundersökning inleds utan grund. Inom rättsväsendet ställs stränga krav på den som beslutar i frågor av detta slag. Motsvarande krav måste självfallet ställas på företrädare för skatteförvaltningen.

Enligt min mening är utrymmet för att ge skattekriminalen förundersökningsledning mycket begränsat. I mål om ekonomisk brottslighet är det vanligare än eljest att det krävs åtgärder av åklagare eller domstol redan på ett tidigt stadium. Beslut om förundersökningsbegränsning - vilket är regel snarare än undantag i ekobrottsärenden - kräver åklagarbeslut. Vidare fattar åklagaren flertalet beslut i tvångsmedelsfrågor. Förordnande av offentlig förvarare, beslags- eller kvarstadsförhandlingar eller andra åtgärder som kräver domstolsmedverkan förutsätter också att en åklagare har kopplats in. Det är överväganden av detta slag som har lett fram till att åklagare alltid beslutar om förundersökning skall inledas eller ej beträffande ekonomisk brottslighet. Som jag tidigare har anfört talar rättssäkerhetsskäl mot den föreslagna lösningen. Även praktiska skäl talar alltså i samma riktning.

Om skattekriminalen skall ges befogenhet att verkställa beslut om straffprocessuella tvångsmedel - vilket jag i och för sig inte har något att erinra emot - är det enligt min mening oundvikligt att skattekriminalen, på samma sätt som tullkriminalen, också ges rätt att utöva det våld som verkställigheten kan kräva. Jag menar att man inte, som beredningen har föreslagit, kan gå bara halvvägs och ge skattekriminalen verkställighetsuppgifter men utan rätt att använda erforderligt våld. Inkonsekvensen i förslaget syns tydligt om man betänker att beslut om husrannsakan i skattebrottmål i ett stort antal fall kombineras med beslut om hämtning till förhör. Jag har svårt att

1997-05-07

ADS 62-97

se att det skulle vara någon fördel med att ge skatteförvaltningen befogenhet att verkställa den ena typen av tvångsmedel när andra tvångsmedel som förekommer samtidigt måste verkställas av polisen.

Om lagstiftaren inte vill överlämna till fler kategorier tjänstemän att utöva våld bör inte heller verkställighetsuppgifter avseende straffprocessuella tvångsmedel överlämnas. I så fall bör båda uppgifterna ligga kvar hos polisen. Jag vill också peka på riskerna för en oklar ansvarsfördelning när en myndighet beslutar om en tvångsåtgärd, en annan skall verkställa den med biträde av en tredje myndighet. Detta är inte godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt för den enskilde. Jag avstyrker således förslaget även i denna del.

Förundersökning i kortsiktigt perspektiv

Beredningen har föreslagit att skatteförvaltningen i det kortare perspektivet inte själv skall kunna avgöra vilka ärenden som skall bli föremål för utredning. Detta skall i stället avgöras av åklagare. Detta är enligt min mening från rättssäkerhetssynpunkt den enda godtagbara lösningen. Samtidigt går detta inte att förena med önskemålet om att skatteförvaltningen skall kunna ta ett helhetsgrepp på skattebrottsligheten och prioritera mellan skattekontroll och brottsutredning. Skatteförvaltningen kommer nämligen inte att på förhand kunna bedöma vilka resurser som kan krävas. Det finns en uppenbar risk att det antingen avsätts för stora resurser - varvid annan verksamhet inom skatteförvaltningen blir lidande - eller att resurserna blir för små, varvid skattekriminalen kan bli en ny flaskhals i den totala ekobrottsbekämpningen.

Det kortsiktiga alternativet innebär också, som jag har utvecklat ovan, en kraftig belastning på åklagarväsendet.

Redan i det första steget skall enligt förslaget skattekriminalen kunna självständigt utreda sådana brott som inte kräver förundersökning. Enligt en uppskattning skulle det röra sig om cirka 1 000 ärenden per år. Som jag utvecklar nämare i det följande anser jag att det, med dagens regler i 23 kap. rättegångsbalken, i stort sett saknas utrymme för att använda den förenklade utredningsformen i de ärendetyper som skattekriminalen skall handlägga.

Företredning m.m.

Jag har i sak inget att erinra mot förslagen om skattekriminalens uppgifter utanför förundersökning, om en sådan organisation skall tillskapas. Det bör dock ankomma på åklagaren att avgöra om företredningsåtgärder krävs och om skattekriminalen eller polisen bör biträda med sådan utredning.

Jag har ingen invändning mot att skattekriminalen får brottsförebyggande uppgifter. Det är enligt min mening en fördel om den s.k. PEK-verksamheten förs över från polisen till skatteförvaltningen, där den rätteligen hör hemma.

När det gäller frågan om skattekriminalen även skall bedriva kriminalunderrättelseverksamhet känner jag mig kluven. Å ena sidan kan sådan verksamhet ses som ett naturligt led i skattekriminalens uppgifter om den skall svara för i princip alla utredningar på skattebrottsområdet, å andra sidan förutsätter en framgångsrik underrättelseverksamhet att en helhetsbild kan skapas. Om Ekobrottsmyndigheten

1997-05-07

ADS 62-97

skall ägna sig åt underrättelseverksamhet inom sin del av ekobrottsbekämpningen, skattekriminalen inom sin del samtidigt som polisen bedriver underrättelseverksamhet som bl.a. tar sikte på kvalificerade förmögenhetsbrott får man en splittring som enligt min mening är djupt olycklig. Härtill kommer att polisen fortfarande bygger upp sin underrättelseverksamhet. Särskilt under uppbyggnads-skedet är det viktigt att verksamheten kan hållas samman. Jag avstyrker därför att skattekriminalen skall bedriva egen underrättelseverksamhet.

Beredningen har en mycket optimistisk syn på möjligheterna för skattekriminalen att delta i internationellt samarbete med polismyndigheter. Enligt min mening har denna optimism knappast någon förankring i verkligheten. Polismyndigheter samarbetar gärna med polismyndigheter i andra länder men visar större skepsis när det gäller samarbete med för dem okända verksamheter av blandkaraktär. Inom ramen för enskilda brottsutredningar torde detta kunna överbryggas med åklagarens hjälp. Det förhåller sig emellertid annorlunda när det gäller allmänt informationsutbyte, bl.a. i form av underrättelseverksamhet. Det finns därför en stor risk att värdefull information kan gå förlorad och att möjligheterna till snabb och informell hjälp försämras avsevärt med den föreslagna lösningen. Detta kan, åtminstone på kort sikt, inte kompenseras genom de samarbetsmöjligheter som står skatteförvaltningen till buds eftersom specialitetsprincipen är inskriven i de flesta internationella samarbetsavtal på området.

Strafföreläggande

Ekobrottsberedningen har, utan närmare analys eller redovisning av fakta, antytt att strafföreläggandeinstitutet för närvarande inte används inom ekobrottsbekämpningen i den utsträckning som är möjlig. Jag delar inte den uppfattningen. Enligt min mening finns det två huvudskäl till att strafföreläggande mycket sällan kan användas vid ekonomisk brottslighet. Båda är av juridisk natur. Det främsta hindret mot att använda strafföreläggande är att en förutsättning för strafföreläggande är att brottet i princip är erkänt. Så är mycket sällan fallet ens vid enklare brott på skatteområdet, i motsats till tullverksamheten där den misstänkte oftast har gripits på bar gärning. Den misstänkte har som regel ett starkt intresse av att inte få målet avgjort, bl.a. i förhoppningen om att preskription skall inträda för delar av brottsligheten. Vid brott rörande underlåtenhet att göra skatteavdrag och att inbetala skatt kan personlig betalningsskyldighet aktualiseras. I sådana fall kan strafföreläggande inte heller utfärdas. Ytterligare ett skäl till att strafföreläggande sällan utfärdats är att straffskalorna är sådana att det, fram till en nyligen genomförd lagändring, inte var möjligt att utfärda strafföreläggande för flertalet av de brott som inom skatteområdet som anmäldes. Beredningens antagande att om fler bötesbrott utreddes skulle strafföreläggande kunna tillämpas i fler fall är en ren spekulatio.

Jag anser således att ekobrottsberedningen har övertolkat möjligheterna att använda strafföreläggande vid ekonomisk brottslighet. Även efter den uppmjukning av reglerna om strafföreläggande som gjorts under den senaste tiden är det lagliga utrymmet för strafföreläggande begränsat. Vidare bör framhållas att en ändrad organisation inte kan förväntas få till följd att fler personer erkänner brott och är villiga att motta strafföreläggande. Endast i fråga om sådana enkla brott som i dag inte ens föranleder anmälan kan det enligt min mening finnas ett visst utrymme för att använda strafföreläggande. Den uppskattade mängden strafförelägganden (1 000 per år) är således enligt min mening orealistisk.

1997-05-07

ADS 62-97

Ekobrottsberedningen synes ha utgått från att förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken skall kunna tillämpas av skattekriminalen i stor utsträckning. Jag delar inte den uppfattningen. Det förenklade förfarandet innebär inte att lägre krav ställs på underlaget för prövningen av ansvarsfrågan utan tar bara sikte på dokumentationen. Förenklad utredning är avsedd att användas när det är fråga om förseelser av okomplicerad natur som kräver mycket ringa utredning och där det i princip inte förekommer något skriftligt material som den misstänkte behöver ta del av för att kunna ta ställning till misstanken. De brott som kan bli aktuella för skattekriminalens del är i de allra flesta fall av den arten att det förekommer skriftliga handlingar som bör delges den misstänkte. Redan av det skälet är en förenklad utredning utesluten. Härtill kommer att förenklad utredning normalt används vid brott av schablonkaraktär, t.ex. hastighetsöverträdelser och andra trafikbrott, medan ekonomiska brott förutsätter en individualiserad utredning. Jag anser således att ekobrottsberedningen underskattat de rättsliga krav som kommer att ställas på verksamheten vid skattekriminalen.

Tullkriminalens verksamhet att utfärda strafförelägganden kan styras av enkla schabloner som antalet insmugglade liter sprit, antalet insmugglade cigaretter eller värdet på insmugglat gods. Härigenom är det möjligt både att finna lättillämpade gränser för när ärendet skall överlämnas till åklagare och att skapa en enhetlig rättstillämpning. I motsats till vad som är fallet när det gäller tullkriminalens verksamhet är de brott som kan komma att utredas av skattekriminalen betydligt mer individualiserade. Det är svårt att finna generella normer för straffmätningen när det inte är fråga om enhetliga ärendetyper. Någon motsvarande enhetlighet torde därför inte vara möjlig att nå inom skattekriminalens verksamhetsområde. Detta är enligt min mening ett avgörande skäl mot att överlåta till personal inom skatteförvaltningen att utfärda strafföreläggande.

Ett annat avgörande skäl mot en sådan lösning är att tullåklagare har en mer eller mindre fullständig åklagarroll. I dennes uppgifter ingår att inleda och leda förundersökning, att besluta om straffprocessuella tvångsmedel och ytterst även att föra talan i domstol (se SOU 1991:84 s. 427-434). Jämförelsen med tullens verksamhet är således inte adekvat.

Det är enligt min mening inte heller möjligt att ur åklagarens hela verksamhetsområde bryta ut bara en liten del för särskild handläggning. Om man vill åstadkomma ett utrymme för summarisk handläggning i enklare fall inom skatteförvaltningen vore det rimligare att använda ordningsbetsinstitutet. Detta är inte förbundet med åklagaruppgifter i övrigt. Såväl tulltjänstemän som poliser har i dag möjlighet att utfärda ordningsbot, som är ett juridiskt ännu enklare förfarande än strafföreläggande.

I sammanhanget bör också beaktas att bedömningen av om det föreligger uppsåt eller oaktsamhet normalt är mycket enkel inom tullkriminalens verksamhetsområde, medan det motsatta är fallet med de ärenden som skattekriminalen förutsätts handlägga. Denna bedömning är av avgörande betydelse både för frågan om strafföreläggande kan utfärdas och för straffmätningen.

Beredningen synes inte heller ha noterat att dess förslag leder till att skattemyndigheten får rollen som både polis- och åklagarmyndighet genom förslagen. En sådan konstruktion - som nyligen har avvisats av statsmakterna när det gäller Ekobrottsmyndigheten - strider mot grundläggande principer inom rättsväsendet.

1997-05-07

ADS 62-97

Jag avstyrker således att personal inom skatteförvaltningen ges rätt att utfärda strafföreläggande. Detta är, så som strafföreläggandeinstitutet utformats i svensk rätt, en kvalificerad åklagaruppgift där åklagaren övertagit dömande uppgifter. Eftersom det helt saknas kunskaper om straffrättsliga bedömningar inom skatteförvaltningen är det från rättssäkerhetssynpunkt oacceptabelt att, ens på längre sikt, lägga över denna uppgift.

Avgränsning och organisation

Eftersom jag avstyrker förslaget om att inrätta skattekriminal avstår jag från att gå närmare in på detaljer om organisationen. Jag vill dock ifrågasätta den beräknade arbetsvolymen för skattekriminalens verksamhet. Som jag framhållit ovan har beredningen i olika avseenden utgått från felaktiga förutsättningar, bl.a. när det gäller möjligheterna att använda förenklat utredningsförfarande, utrymmet för att utfärda strafföreläggande och möjligheterna att med skattekriminalens hjälp bedriva utredningar om annat än bagatellartade skattebrott. Enligt min mening kommer skattekriminalen sannolikt att under överskådlig tid tilldelas få ärenden.

Rekrytering och utbildning

Beredningen har utgått från att de personer som skall rekryteras till skattekriminalen i huvudsak kommer att tas från skatteförvaltningen. I första hand är det revisorer som sysslat med ekobrottsrevisioner som kan tänkas komma i fråga. Jag delar beredningens uppfattning att sådana personer förmodligen har de bästa bakgrundskunskaperna. Jag vill dock betona att den som har rätt personlighet och bakgrund för att med kraft driva utredning och debitering i komplicerade skatteärenden kanske inte alltid har den mest lämpliga personligheten för utredningsarbete i förundersökning, där kraven på objektivitet, hänsyn och legalitet är starkt betonade. Det är därför inte självklart att rekryteringen huvudsakligen bör ske ur den gruppen.

Eftersom skattekriminalen under ett flerårigt uppbyggnadsskede kommer att i huvudsak syssla med ganska okvalificerade utredningar kan det bli svårt att intressera skatterevisorer med vana vid självständigt arbete för den nya verksamheten. Jag vill därför varna för att det kan uppstå rekryteringsproblem.

Jag känner vidare stor oro för att verksamheten med kvalificerade ekobrottsrevisioner kan bli allvarigt lidande under en lång period om rekryteringen sker på det föreslagna sättet. En överflyttning av kompetent personal från ekobrottsrevisioner till skattekriminalverksamhet kan komma att under en längre tidsperiod medföra ett väsentligt minskat antal anmälningar om kvalificerade skattebrott eftersom det tar tid att lära upp nya ekobrottsrevisorer. Reformen kan därför komma att leda till att enkla brott utreds på bekostnad av mera kvalificerade. Detta kan givetvis inte godtas.

Viss rekrytering av ekonomer har även förutsatts kunna äga rum från åklagar- och polisväsendet. Enligt min mening vore det djupt olyckligt om den nyinrättade Ekobrottsmyndigheten och den nyinrättade skattekriminalverksamheten skulle konkurrera om samma arbetskraft. Detta gagnar inte den helhetssyn på ekobrottsbekämpningen som statsmakterna eftersträvar.

1997-05-07

ADS 62-97

Lagteknisk lösning och författningsförslag

Jag anser att den lagtekniska lösning som har valts, med en särskild lag om skattekriminalens verksamhet, är den lämpligaste. När det gäller enskilda delar i förslaget har jag dock på många punkter en avvikande uppfattning. Jag anser vidare att det vore fel att redan nu lagstifta om så omfattande befogenheter för skattekriminalen som t.ex. förundersökningsledning och liknande. Om skattekriminalen inrättas bör en sådan diskussion tas upp först efter en utvärdering av reformens första steg.

Den föreslagna lagen utgör i förhållande till rättegångsbalken en särreglering. Detta bör framgå redan av de inledande bestämmelserna i stället för i 5 §. Jag anser också att den inledande bestämmelsen bör utformas efter mönster av 1 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Man bör undvika uttryck som "förundersökningens bedrivande" eftersom detta kan leda till felaktiga motsatsslut. Eftersom rättegångsbalkens regler gäller torde även 11 § kunna avvaras; endast om man vill frånta skattemyndigheten rätten att företa förenklade utredningar krävs en särreglering.

Bestämmelserna om tvångsmedel bör - oavsett vilka sakliga lösningar som väljs omarbetas fullständigt. En viktig fråga i sammanhanget är vem som skall besluta om tvångsmedel. Den valda lösningen - att lägga beslut och verkställighet på skattemyndigheten - strider mot den systematik som i övrigt tillämpas när det gäller straffprocessuella tvångsmedel. Om skattemyndigheten skall ha rätt att inleda och leda förundersökning skall befogenheterna ligga på förundersökningsledaren, dvs den person som har denna uppgift och inte på myndigheten som sådan. När det gäller verkställighet och beslut vid fara i dröjsmål bör befogenheten ligga på utredningsmannen (jfr att motsvarande uppgift ligger på polisman eller tulltjänsteman). Det bör av lagtexten klart framgå vilka som har den angivna befogenheten (jfr bl.a. 13-19 §§ varusmuggningslagen).

Eftersom skattekriminalens tillkomst inte innebär att polisens uppgifter på brottsutredningsområdet upphör kan 3 § utgå. Däremot bör närmare diskuteras vilka problem den dubbla kompetensen kan skapa.

I konsekvens med mina tidigare ställningstaganden avstyrker jag förslaget om att anmälan skall göras till skattekriminalen i stället för till åklagare. Den nuvarande ordningen med anmälan till åklagare bör behållas om det skall kunna skapas en samlad bild av den ekonomiska brottsligheten och om resurserna skall kunna användas på ett effektivt sätt. I sammanhanget bör också beaktas behovet av en fullständig brottsstatistik.

Jag anser att ärenden som skall handläggas med stöd av lagen om unga lagöverträdare bör ligga helt utanför skattekriminalens verksamhetsområde.

Det finns ett antal juridiska frågor som över huvud taget inte har berörts i rapporten. Till dessa hör frågan om åklagarrollen. Om strafföreläggande skall kunna utfärdas måste "skatteåklagare" utses och ges rollen av särskild åklagare enligt 7 kap. 8 § rättegångsbalken. Deras närmare uppgifter och roll inom skatteorganisationen måste definieras.

Jävsfrågorna bör lösas på samma sätt oavsett vem som svarar för brottsutredning.

1997-05-07

ADS 62-97

Reglerna i 7 kap. 9 § rättegångsbalken bör därför göras tillämpliga på särskilda åklagare inom skatteförvaltningen.

Förslaget till lagtext bör även i övrigt överarbetas.

Vid utarbetandet av detta remissyttrande har deltagit skatterevisorn Bo Henriksson, skatterevisorn Håkan Johansson och skatterevisorn Anders Norberg.



Gunnar Lindberg



Riksåklagaren
Box 16370
103 27 STOCKHOLM



Yttrande över regeringens ekobrottsberednings rapport (Ds 1997:23) Skattekriminal

Riksåklagarens dnr 1997/0485

Sammanfattning

Förslaget att inrätta skattekriminalenheter avstyrks.

Mot bakgrund av att regeringen i 1997 års budgetproposition tagit ställning för att en ekobrottsmyndighet skall inrättas är det olämpligt att inrätta skattekriminalenheter, med verksamhet som utökas successivt. Erforderliga resurser bör tillföras direkt. Jag föreslår att samtliga resurser för bekämpning av skattebrott tillförs Ekobrottsmyndigheten.

Blandad brottslighet är väsentligt mera förekommande än vad utredningen synes ha insett. Därför bör både skattebrott och ekobrott med samlade resurser utredas inom Ekobrottsmyndighetens ram.

Allmänt

Skattekriminalenheter, enligt det detaljförslag som föreligger, är inte en lämplig åtgärd för att effektivisera bekämpningen av skattebrotten.

Att inrätta både Ekobrottsmyndigheten och länsvisa skattekriminalenheter samtidigt, splittrar arbetet med bekämpning av ekonomisk brottslighet i stället för att samordna den. Det är i stället effektivast att låta Ekobrottsmyndigheten starta sin verksamhet med tillgång till samtliga resurser för bekämpning av ekobrott och skattebrott. Blandad brottslighet är förekommande och det är därför den bästa resursanvändningen att Ekobrottsmyndigheten får hantera hela utredningssidan.

Detaljförslaget beträffande skattekriminalenheter är i stora delar svävande och vagt, vilket gör det svårt att lämna konkreta synpunkter. Indelningen i det korta perspektivet, (14.1) fyra-fem år, och det långa perspektivet är svårtillgängligt. Den flaskhalseffekt mellan seriekopplade myndigheter, som man med förslaget vill motarbeta, (12.2), skulle troligen under den långa uppbyggnadstiden av verksamheten uppstå mellan skattemyndigheternas fiskala del och skattekriminalenheterna samt därefter mellan skattekriminalenheterna och åklagarna.

Datum
1997-05-09

Önr
ÖÅAD II 91-97

Det är från rättssäkerhetssynpunkt bättre att handlägga brottsutredningarna beträffande skattebrott hos Ekobrottsmyndigheten. Det är stor risk att den "rågång" mellan den fiskala sidan och den brottsutredande sidan hos skattemyndigheterna, som erfordras, inte kan upprätthållas i praktiken. Påståendet om likheten i verksamheten mellan de väl fungerande tullkriminalenheterna och de föreslagna skattekriminalenheterna är inte helt riktigt. Tullmyndigheterna och tullkriminalen har ett mera distinkt arbetsfält än skattemyndigheterna och "rågången" mellan den fiskala tullrevisionssidan och tullkriminalenheterna är lättare att upprätthålla. Den tyska modellen är inte någon rimlig förebild att referera till. Den tyska skattekriminalen har i de flesta delstater inte någon ekobrottsmyndighet parallellt med sin verksamhet. Den tyska organisationen är olik det aktuella förslaget.

Från åklagarsynpunkt är förslaget inte bra arbetsmässigt. I stället för att enbart arbeta i de åklagarledda grupperna inom Ekobrottsmyndigheten, skall åklagarna enligt förslaget även arbeta i åklagarledda grupper inom skattekriminalenheterna och under uppbyggnadstiden vägleda och undervisa utredningspersonal där. Enligt förslaget skall skattekriminalenheterna börja sin verksamhet 1 januari 1998 i mycket liten skala och därefter successivt bygga ut sin verksamhet. Stora resurser måste läggas på utbildning av utredningspersonalen. Det tar lång tid att tillägna sig kunskap om brottsutredning och bevisfrågor i sådan utredning. Hela det korta perspektivet, (4-5 år), kan gå åt till att få fram denna kompetens. Här finns risk för att den ovannämnda flaskhalseffekten uppstår mellan den fiskala delen hos skattemyndigheterna och skattekriminalenheterna genom att utredningsarbetet från början kan bli osäkert och långsamt under flera år, i stället för att det i förslaget eftersträvade snabba resultatet uppnås. Det blir ett tungrovt arbetssätt för åklagarna att ha denna delade arbetsuppgift mellan Ekobrottsmyndigheten och skattekriminalenheterna, särskilt när två nya arbetsorganisationer skall börja samtidigt. Som ovan nämnts kan en flaskhalseffekt uppstå mellan skattekriminalenheterna och åklagarna. Den föreslagna flexibla organisationslösningen, (17:4, s 269) är för vag. När en skattebrottsutredning sväller ut med annan brottslighet, vilket inte är ovanligt, är den "ad hoc"-arbetsgrupp, som omnämns, inte praktisk och realistisk på grund av sin otymplighet. Det är betydligt bättre att hela utredningen från början handläggs inom Ekobrottsmyndigheten, som där igenom får samlade resurser och kan utarbeta goda rutiner för utredningsverksamheten.

Tvångsmedel

Enligt förslaget skall polisen, även när skattekriminalenheterna är fullt utbyggda, medverka vid husrannsakan, där polisens befogenhet att använda våld kan behövas. (13.4.s.210). Detta skulle ske genom att åklagaren enligt de vanliga förundersökningsreglerna anlitar biträde av polisen. Det är oftast svårt att från början veta när våld kommer att behöva användas vid husrannsakan. Det är bäst och mest rättssäkert att alla former av tvångsmedel sker på traditionellt sätt genom att polisen verkställer åklagarens beslut inom Ekobrottsmyndighetens ram.

Datum
1997-05-09

Dir
ÖÅAD II 91-97

Strafföreläggande

I förslaget talas om ökad lagföring av bötesbrott, genom att strafföreläggande i det långa perspektivet skall handläggas av viss personal på skattekriminalenheterna. Vissa bötesbrott, t.ex. brott mot 40 § folkbokföringslagen, skulle i stället kunna avkriminaliseras.

Förfarandet skulle kunna beivras med avgifter. Beträffande övriga under avsnitt 16.1. nämnda brott, vilka skulle vara lämpliga för strafföreläggande är det ofta så att brotten inte i realiteten är erkända utan att det föreligger ett medgivande enbart av de faktiska omständigheterna. Strafföreläggandebedömningen bör därför handläggas av åklagare inom Ekobrottsmyndigheten med hänsyn till rättssäkerheten. Om man jämför tullkriminalens strafföreläggandeverksamhet med förslaget, är de genom strafföreläggande lagförda varusmugglingsbrotten enklare att bedöma än de brott som omnämns under avsnitt 16.1.


Kriminalunderrättelseverksamhet

Ekobrottsberedningen har inte i sitt förslag definitivt tagit ställning till om en skattekriminalorganisation skulle få bedriva kriminalunderrättelseverksamhet. Det är ur rättssäkerhetssynpunkt lämpligast att sådan verksamhet sker hos polisen i samarbete med Ekobrottsmyndigheten.

Synpunkter på utredning av skattebrott inom Ekobrottsmyndigheten

Det går att knyta extra skatterättslig kompetens till Ekobrottsmyndigheten, utöver de revisorer, som är anställda där. Skatterevisorer kan få förordnande för viss tid, t.ex. ett år, under vilken tid de kan arbeta med i arbetsgrupperna och tillföra sitt skattekunskande. Skatterevisorer skulle på detta sätt kunna växla mellan sina ordinarie arbetsplatser på skattemyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten. Förordnandena borde kunna utformas i likhet med hur polismän knyts till Ekobrottsmyndigheten.

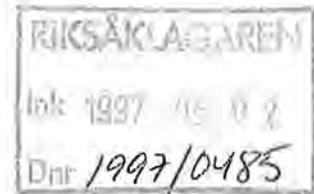
Beslut om detta yttrande har fattats av bitr. överåklagare Christer van der Kwast. Synpunkter har inhämtats från chefsåklagare Gunnar Stetler och bitr. chefsåklagare Kjell Liljeholm, åklagarmyndighetens ekobrottskammare. Föredragande har varit kammaråklagare Barbro Wahlqvist.


Christer van der Kwast


Barbro Wahlqvist



Riksåklagaren
Box 16 370
103 27 STOCKHOLM



Yttrande över rapporten Skattekriminal (DS 1997:23)

Allmänt om rapporten

Rapportens analyser av de problem som föreligger i samband med att utreda brott inom skatteområdet är stämmer överens med min erfarenhet. Krav på särskild specialistkompetens i samband med denna typ av brottsutredning är påtaglig. Härutöver kommer att de problem som i rapporten benämns "seriekoppling" är särskilt tydligt uttalade i samband med förundersökning inom skatteområdet. Detta har medfört bristande effektivitet i samband med brottsutredningar inom skatteområdet.

På grund härav föreligger det behov av att förändra förutsättningarna för förundersökning inom skatteområdet vilket skulle medföra att ovan beskrivna problem s.a.s. "byggs" bort. Rapportens förslag om en ny myndighetsstruktur kan dock inte anses självklar utifrån de problem denna myndighet avses kunna lösa i framtiden. Tvärtom finns det risk för att vissa av de beskrivna problemen kommer att kvarstå, såsom exempelvis vad avser den så kallade "seriekopplingen". Vidare måste problemet kring skatte- och brottsutredningens olika regelsystem uppmärksammas ur det principiella perspektivet rollfördelningen mellan en fiskal- respektive brottsutredande myndighet.

Ny myndighetsstruktur (2)

Europakonventionen artikel 6 innebär bland annat att den misstänkte har rätt att tåla under en förundersökning till skillnad vad som gäller en skattskyldig under en skatteutred-

Datum
1997-04-28

Dnr
AD II B 400-1.6-97

ning vid vilken det gäller uppgiftsskyldighet. Det torde vara så att allmänheten väl känner till sin uppgiftsskyldighet som skattskyldig. Det är av vikt att det inte från skattskyldiges sida skall föreligga någon oklarhet i samband med utredning inom skatteområdet huruvida det är en skatteutredning eller en brottsutredning eller möjligen en kombination av de båda. På grund härav bör skatte- och brottsutredningarna fullt ut integreras och handläggas som en brottsutredning i förekommande fall. Endast när det är helt klart att brottsutredning inte påverkas av skatteutredning bör den eventuellt tillåtas fullföljas. Risken finns annars att den skattskyldiges uppgiftsskyldighet i skatteutredningen kan komma att påverka brottsutredningen.

En fullständig integration av skatte- och brottsutredning leder till ett säkerställande av ändamålsprincipen på så sätt att endast tvångsmedel enligt rättegångsbalken för den del som är föremål för utredning om brott tillåts. I övrigt får skatteutredningen genomföras utan medverkan av den skattskyldige eller endast med hans frivilliga medverkan. Någon rollkonflikt kan det inte bli fråga om.

Om skatte- och brottsutredningar integreras fullt ut bör en annan organisatorisk modell väljas. Nämligen att skatteförvaltningen på samma sätt som polisen medverkar i EBM:s verksamhet. D.v.s. skattekriminalen bör bli en enhet inom EBM. Ur rättsäkerhetsperspektiv skulle detta innebära att den skattskyldige aldrig behöver sväva i ovetskap huruvida det är en skatteutredning eller brottsutredning. Handläggs ärendet av EBM är det alltid en brottsutredning. Vidare skulle en skattekriminal innebära effektivitetsvinster för EBM:s verksamhet då risken för "seriekoppling" elimineras om någon parallell konkurrerande brottsutredande myndighet inte skapas. Vidare skulle personal från skatteförvaltningen innebära ett kompetenstillskott för EBM:s verksamhet rent allmänt.

Med den av ekobrottsberedningen föreslagna ordningen föreligger det en uppenbar risk att brottsutredningarna kan komma att påverkas av vad ekobrottsberedningen kallar ovidkommande fiskala hänsyn. Man har all anledning att ifrågasätta om brottsutredningsenheterna kan hävda någon egentlig självständighet gentemot den fiskala delen. Detsamma kan sägas om åklagarna. Även om de organisatoriskt inte kommer att ingå i skattemyndigheten kan med fog ifrågasätta åklagarnas självständighet och oberoende i den föreslagna modellen.

Datum
1997-04-28

Dnr
AD II B 400-1.6-97

Skattekriminalens uppgifter inom förundersökningen (13.1)

Jag delar beredningens förslag om avgränsning av skattekriminalens verksamhet. När det gäller bokföringsbrotten kan tilläggas att man i många fall har att utgå från att brottet begåtts i skattundrandragande syfte och att det är avgörande för bedömningen av straffvärdet. Huvuddelen bör alltså utredas av revisorer med deras specialkompetens.

Det kan ifrågasättas om det är meningsfullt att bygga upp två parallella organisationer inom ekobrottsområdet för spaning, kriminalunderrättelser, internationella kontakter och brottsförebyggande verksamhet.

Väljer man den av mig föreslagna organisatoriska modellen hålls ekobrottsbekämpningen samman i en organisation i samverkan med eller med stöd av övriga myndigheter, med goda förutsättningar att den allmänna kompetensen i fråga om förundersökning inom skatteområdet kommer att höjas.

Till det kommer att åklagare i de mål som föranleder tvångsåtgärder regelmässigt kommer att behöva biträde av polismyndigheten utöver skattemyndigheten. Även det talar för att ekobrottsbekämpningen skall hållas samman under EBM:s ledning.

Tvångsmedel (13.4 och 14.3)

De av ekobrottsberedningen föreslagna möjligheterna för skattemyndigheten att besluta om och verkställa tvångsmedel bör ytterligare begränsas. Uppkommer fråga om beslag, åtgärd enligt 27 kapitlet 15 § rättegångsbalken och husrannsakan, när skattemyndigheten leder förundersökning bör åklagare överta ledningen av förundersökningen. Det finns därför inte något behov av den föreslagna bestämmelsen i 8 § andra stycket

Avslutningsvis

Ekoberedningens förslag till skattekriminal innebär ökade krav på resurser, båda avseende medelstilleddning och kompetens. För åklagarväsendets del skulle den föreslagna organisationen innebära att 40 årsarbetskrafter överförs till skattekriminalen. Det är synnerligen tveksamt om åklagarverksamheten i dag har den dimensioneringen att detta kan ske utan att den allmänna åklagarverksamheten allvarligt skadas.

Datum
1997-04-28

Dnr
AD II B 400-1.6-97

Vid beredningen av detta yttrande har även biträdande överåklagaren Birgitta Fernqvist och kammaråklagaren Lennart Campenhausen deltagit.



Birgit Thunved



Gunnar Andersson



Överåklagare Sven-Erik Alhem

Datum
1997-05-07
Eri DatumDnr
ADA 106-97
Er beteckning
1997/0485**Riksåklagaren**Box 16 370
103 27 STOCKHOLM**Yttrande över rapporten Skattekriminal (Ds 1997:23)**

Ombedd inkomma med yttrande får jag härmed anföra följande

Allmänt

Den ekonomiska brottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem. Bekämpandet av denna brottslighet är med rätta en angelägen och prioriterad fråga. Samhällets samlade åtgärder för att minska den ekonomiska brottsligheten befinner sig i en fas präglad av ändrad lagstiftning samt ökade krav på samordning och effektivitet.

Vad gäller lagstiftningen förbereds eller föreligger ändringsförslag på skilda områden; förslag om ändring i 11 kap brottsbalken, frågan om revisors skyldighet att anmäla brott, ändring i lagen om penningtvätt, m. m. På vissa områden har lagstiftningen redan ändrats, såsom skattebrottslagen och lagen om näringsförbud.

Den främsta förändringen med avseende på samordning och effektivitet är utan tvekan den samordning av utredningsresurserna som blir följderna av att vi inom kort får en ny myndighet inom åklagarväsendet, Ekobrottsmyndigheten (EBM). Även om mycket ännu är oklart om myndighetens närmare struktur och praktiska funktion, får jag utgå från och hoppas att den nya åklagarmyndigheten kommer att fungera väl när det gäller att bekämpa ekobrotten.

Det är naturligtvis angeläget att samhället får bättre möjligheter att ingripa mot planerad eller pågående ekonomiska brottslighet, liksom att förutsättningarna för lagföring av denna brottslighet förbättras. Men möjligheterna måste prövas med hänsyn till sedvanliga krav på rättssäkerhet både inom straffrätten och skatterätten.

Inrättandet av EBM kommer att innebära förändringar för gränsdragningarna av myndigheternas ansvarsområden när det gäller bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Förväntningarna på den nya myndigheten är - särskilt utanför rättsväsendet - enorma. Det är enligt min mening angeläget att låta EBM först och främst få sin struktur helt klarlagd men också få tid att verka innan ytterligare åtgärder av omfattande och ingripande karaktär genomförs.

Följden av mitt synsätt blir att bedömningen av om - och i så fall hur - en skattekriminal skall införas, bör ske med hänsyn till inte bara kravet på bibehållen rättssäkerhet utan också till att EBM ännu tagit helt fast form och inte fått tillfälle att visa hur myndighetens samlade resurser kan användas mot bekämpningen av ex. skattebrott.

Jag anser därför att det måste finnas mycket tungt vägande skäl om man i detta skede vill införa så omdanande förändringar för utredning och lagföring av skattebrott som nu föreslås.

Datum
1997-05-07Dnr
ADA 106-97

De skäl som förts fram i rapporten är emellertid, enligt min bedömning, så pass starka att jag är positivt inställd till att någon form av skattekriminal snarast bör inrättas. Framförallt bör den traditionella skattebrottsutredningen tillföras erfarenhet och kompetens i förundersökningsfasen.

Däremot vänder jag mig emot att skatteförvaltningen, genom skattekriminalen, ges de befogenheter eller får den omfattning som föreslås i rapporten. Med visst fog kan sägas att det f. n. blåser en fiskal vind inom ekobrottsbekämpningen.

Mitt ställningstagande utvecklas närmare nedan.

Skattekriminal i belysning av tullkriminalens verksamhet

I rapporten *Effektivare ekobrottsbekämpning* (Ds 1996:1) sid 243, liksom i den nu föreliggande (sid 175), anges att det visserligen innebär ett avsteg från den numera allmänt tillämpade renodlingen av myndigheters verksamhet att handlägga både fiskala och brottsutredande uppgifter. Å andra sidan framhålls att det finns anledning anta att de synergieffekter som uppenbarligen verkar gälla för Tullverkets fiskala och brottsutredande verksamhet skulle kunna uppkomma även i skatteförvaltningen.

I rapporterna belyses vidare olägenheterna med att skatte-, polis- och åklagarmyndigheterna är "seriekopplade" i förhållande till varandra. Detta antas, på goda grunder, leda till att utredningar från skatteförvaltningen stoppas upp när ärendet överlämnas från åklagare till polis. Denna "flaskhalseffekt" har jag länge ansett vara den mest besvärliga problemställningen när det gäller ekobrottsbekämpningen. Det är därför bra från effektivitetssynpunkt om problemet kan lösas genom ett sammanförande av den fiskala och den brottsutredande utredningen till en myndighet med förebild från tullkriminalen (och i viss mån den tyska skattekriminalen).

Jag anser dock att det föreligger betydelsefulla skillnader mellan den existerande tullkriminalen och den föreslagna skattekriminalen.

Bland Tullverkets uppgifter finns att upprätthålla en gränskontroll utan fiskala förtecken. För denna bevakande uppgift har Tullverkets personal sedan länge varit betrodda med användandet av tvångsåtgärder, såväl personella som reella. Med hänsyn till att behovet av dessa tvångsåtgärder ofta uppkommer hastigt - ex. vid en avslöjad narkotikasmuggling - förefaller tvångsmedelsbefogenheten vara väl övervägd. Någon motsvarande situation för skatteförvaltningen är svårare att finna. Det torde tvärtom vara så att tvångsåtgärder i samband med en revision noga hinner övervägas och planeras. En annan viktig skillnad är att en stor del av Tullverkets brottsbekämpande verksamhet består i utredning av brott där det är förbjudet att överhuvudtaget (inneha och) införa egendom. Fiskala intressen föreligger inte i denna del.

Den delen av Tullverkets fiskala uppgifter som består i påförandet av avgifter och skatt, samt brottsutredning för det fall någon misstänks undandra staten skatt eller avgift, avser ofta egendom vars "grundvärde" är fastställt. Det fiskala inslaget innebär därvid att en avgift eller skatt förs på detta värde och i brottsutredningen blir detta belopp skatteeffekten. I skatteförvaltningens verksamhet består ofta det fiskala inslaget i uppskattningar för att överhuvudtaget kunna fastställa ett sådant "grundvärde". Den följande brottsutredningen inom polis- och åklagarväsendet handlar om att söka finna en för brottmålsprocessen stabil grund för vad "skatte-sidan" kommit fram till eller - om man vill uttrycka det så - bevisa ett sådant värde.

Datum
1997-05-07Dnr
ADA 106-97

skönsmässiga inslaget vad gäller den fiskala delen är således mycket mer framträdande i skatteförvaltningens arbete.

Jag anser därför att erfarenheterna från Tullverkets brottsutredande verksamhet inte utan vidare är överförbara i alla avseenden inom ekobrottsområdet.

Skattekriminalens verksamhet bör, enligt min uppfattning, inriktas på att begränsa eller helst eliminera olägenheten med "seriekopplade" myndigheter. Detta bör dock ske utan att en ny och omfattande myndighetsstruktur växer fram. Jag har funnit viss ledning i Riksskatteverkets förslag till skattekriminalorganisation i den fördjupade anslagsframställningen för åren 1997-1999 (rapporten sid 182-183).

Mina synpunkter utvecklas närmare i följande avseenden

Förutredning, m.m

Skattebrott förekommer, enligt rapporten, oftast som enda eller dominerande brottslighet. Detta innebär inte nödvändigtvis att det saknas samband mellan skattebrott och annan ekonomisk brottslighet. Tvärtom innefattar kvalificerad ekonomisk brottslighet inte sällan överträdelse även av skattebrottslagarna; att skattebrotten inte alltid utreds och lagförs är snarare en metod- och utredningsfråga. Behovet av samordning av utredningsåtgärder inom hela sektorn av ekonomisk brottslighet är starkt. Detta talar för att s.k. förutredning - vilken inte självklart resulterar i att förundersökning inleds för just skattebrott även om den misstanken styrde "förutredningen" - bedrivs av polis. Av samma skäl bör kriminalunderrättelseverksamhet beträffande skattebrott alltid handläggas av polis.

Samordnings- och effektivitetsskäl bör således styra dessa funktioner till motsvarande områden inom åklagar- och/eller polisväsendet.

På skäl som ekobrottsberedningen anfört bör inte skattekriminalen få använda tvångsåtgärder mot person. Överflyttning till skattekriminalen av ansvaret för spaning, utan möjlighet att - vid hastigt uppkomna situationer - få använda personella tvångsmedel, förefaller inte främja en effektiv brottsbekämpning. Redan av detta skäl bör spaning mot skattebrott därför även fortsättningsvis handhas av polis.

Däremot bör ett brottsförebyggande arbete bedrivas inom skattekriminalen. Erfarenheten från olika s.k. PEK-projekt i samordning mellan polis och skatteförvaltning talar för att detta är ett arbetsområde där effektivitetsvinster borde kunna uppnås. Även myndighetssamverkan inom landet förefaller vara en fråga för skattekriminalen.

Internationell samverkan i brottsutredande verksamhet bör däremot även fortsättningsvis vara begränsad till polis, åklagare och domstolar. Med hänsyn till de bestämmelser som reglerar att uppgifter som lämnats ut i ett skatteärende inte används utanför detta område (specialitetsprincipen), verkar nyttan av att skattekriminalen uppträder som en ny aktör vid sidan av de övriga inte vara så stor att ändringen bör införas. Begränsande regler, men i motsatt riktning, finns även i 1 § lagen (1991:435) om vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet. Skiljelinjen mellan det fiskala och det brottsutredande inslaget inom skatteområdet måste, enligt min uppfattning, framträda särskilt tydligt gentemot myndigheter och domstolar i internationella sammanhang.

Datum
1997-05-07Dnr
ADA 106-97

Förundersökning

Skattekriminalen bör, av de skäl som jag ovan anført under rubriken Allmänt, ges uppgiften att biträda åklagare vid förundersökning. Detta biträde bör omfatta alla slags brott inom skatteområdet. Detta bör vara skattekriminalens huvudsakliga arbetsuppgift.

Däremot bör inte skatteförvaltningen själv inleda eller leda förundersökningar i s.k. enklare fall. Tvärtom bör alla utredningar/förundersökningar inom ekobrottsområdet ledas av åklagare. Den fördelning av ansvars- och arbetsuppgifterna i en förundersökning som föreligger mellan polis och åklagare, har under lång tid och i olika sammanhang genomlysts. Den generella utvecklingen är närmast att åklagarens roll som förundersökningsledare har stärkts. Jag tar därför bestämt avstånd från det fiskalt präglade förslaget, särskilt när det gäller en helt ny organisation som skattekriminalen och en så komplex brottslighet som skattebrott.

Skattekriminalen bör inte ges rätt att företa straffprocessuella tvångsmedel överhuvudtaget. Det saknas skäl att göra en åtskillnad mellan användandet av reella och personella tvångsmedel. Båda innebär oftast starkt integritetskänsliga ingrepp hos berörda personer.

Jag vill peka på situationen vid ett s.k. tillslag. Det torde tillhöra ovanligheterna att det i sådana situationer blir aktuellt med enbart reella tvångsmedel; det är snarare regel att åtgärden syftar till även hämtning till förhör eller verkställande av ett tidigare anhållningsbeslut. Att genomföra ett tillslag kräver alltså polisens biträde. I andra fall, där avsikten bara är att ta om hand skriftliga bevis, är det framförallt ur rättssäkerhetssynpunkt angeläget att polis verkställer åtgärden. Men även med hänsyn till den personliga säkerheten för dem som skall genomföra åtgärden är polisbiträde att föredra.

Till detta kommer att befattningshavare på olika nivåer i polisen under lång tid arbetat med tvångsmedelsfrågor. Inom polisen finns alltså såväl erfarenhet som kompetens av dessa ur rättssäkerhetssynpunkt mycket känsliga frågor. Också från statsrättslig synpunkt känns det angeläget att polisen och inte en "intressemyndighet" är verkställande organ. Vad som framförts i rapporten kan inte godtas som grund för att låta skatteförvaltningen handha straffprocessuella tvångsmedel. Även med föresatsen att uppnå en effektiv ekobrottsbekämpning är det lämpligt att åklagare biträdes av polis i de fall tvångsmedelsbeslut skall verkställas.

Strafförelägganden

Av skäl jag anført ovan kan tullkriminalens verksamhet inte utan vidare jämföras med den som föreslås vid skattekriminalen.


Särskilt vad gäller lagföring av ekobrott är det angeläget att erfarenhet, kunskap och kompetens samlas hos åklagare. På så sätt skapas förutsättningar för att bedömningen blir likartad vad gäller de "enkla" ärendena som grupp, men också i förhållande till andra ärendetyper. Det är vidare viktigt att prioriteringar inom ekobrottsområdet görs av åklagare. Eftersom huvudansvaret för ekobrottsbekämpningen framöver kommer att ligga hos åklagare vid den nya åklagarmyndigheten EBM bör inte de "enkla" fallen lämnas för avgörande utanför åklagarväsendet.

Övrigt

Jag delar rapportens slutsats att skattekriminalenheterna skall utgöra särskilda enheter inom skatteförvaltningen; dvs att fiskala utredningar och brottsutredningar

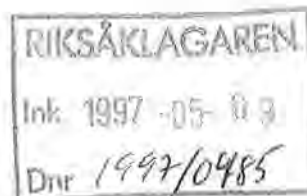
Datum
1997-05-07Dnr
ADA 106-97

bedrivs skilda från varandra. Även vad gäller de viktiga rekryterings- och utbildningsfrågorna instämmer jag i allt väsentligt i rapportens uppfattning.


Sven-Erik Alhem
Bo Birgersson



Riksåklagaren
Box 16370
103 27 STOCKHOLM



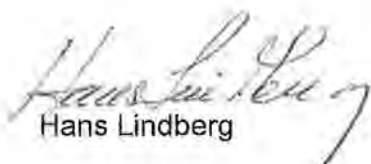
Yttrande med anledning av rapporten Skattekriminal (Ds 1997:23)

Jag avstyrker förslaget om inrättande av en särskild organisation för brottsutredning inom skatteförvaltningen.

Inom kort kommer den s.k. EBM-utredningen att lägga fram sin rapport angående inrättandet av en ny myndighet, Ekobrottsmyndigheten. Enligt utredningsdirektiven skall rapporten bland annat ge underlag för regeringens ställningstagande till vilka typer av ärenden som skall handläggas vid myndigheten. Av den information som lämnats från EBM-utredningen kan den slutsatsen dras att Ekobrottsmyndigheten kommer att få ansvaret för samtliga mål enligt 11 kap brottbalken, skattebrottslagen, aktiebolagslagen, andra brott enligt skattelagstiftningen, brott enligt rådgivningslagen och brott enligt insiderlagen.

Ekobrottsmyndigheten kommer att ha ställning som en åklagarmyndighet inom åklagarväsendet. Det brottsutredande arbetet skall i huvudsak bedrivas i åklagarledda arbetsgrupper i vilka kan ingå - förutom åklagare, poliser och ekonomer - andra specialister. I den mån nuvarande lagstiftning inte medger att anställda vid skatteförvaltningen kan ingå i sådana arbetsgrupper bör självfallet åtgärder vidtas så att detta blir möjligt. Det torde emellertid inte vara nödvändigt att enbart med anledning härav tillskapa en särskild organisation, skattekriminalen, och förse den med befogenheter som traditionellt tillkommer åklagar-, polis- och tullpersonal.

Det saknas mot bakgrund härav skäl att nu inrätta skattekriminalenheter vid skattemyndigheterna med de befogenheter som föreslagits. Särskilt gäller detta de avsnitt som föreslås trädas i kraft först på lång sikt. Jag förutsätter att Ekobrottsmyndigheten får de resurser som behövs för en effektiv och rättssäker ekobrottsbekämpning i riket. Först om en utvärdering av dess verksamhet visar att behov föreligger av en särskild skattekriminal bör inrättande av en sådan övervägas.


Hans Lindberg


Ronny Gustafsson

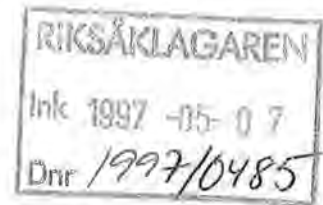


Handläggare
Kansliåklagare Lennart Guné

Datum
1997-05-06
Ett Datum
1997-04-03

Dnr
AD A 25-97
Ett beteckning
1997/0485

Riksåklagaren
Box 16370
103 27 STOCKHOLM



Yttrande över ekobrottsberedningens rapport Skattekriminal (Ds 1997:23)

Sammanfattning

Ombedd yttra mig över rapporten får jag sammanfattningsvis anföra

- att jag tillstyrker förslaget till skattekriminalreform i dess första etapp,
- att den närmare utformningen av en utvidgad reform enligt min mening bör avvakta erfarenheterna av den första etappen och
- att jag avstyrker förslaget i det korta perspektivet om rätt för skattekriminalen att verkställa beslut om reella tvångsmedel.

Jag vill vidare betona vikten av att kraftsamlingen mot ekobrott inte undergräver möjligheterna att beivra också andra brottstyper. Huruvida en sådan risk föreligger genom det remitterade förslaget kan inte bedömas, särskilt som förslaget till den närmare omfattningen av Ekobrottsmyndigheten ännu inte framlagts.

12 Utgångspunkter

Samhällets straffrättsliga insatser för att upprätthålla regelefterlevnaden inom skatteområdet har under en lång följd av år varit eftersatt. Effekten har varit att i någon mån slummen styrt vilka lagöverträdare som har drabbats av de sanktioner som lagstiftningen tillhandahåller. Nödvändigheten har framtingat att resurserna i första hand satsats på de stora skatteärendena, med påföljd att många små överträdare har bibringats uppfattningen att risken för påföljd är liten - och kanske just därför med åren blir stora överträdare. Inget av detta är naturligtvis lyckat.

Rapportens förslag till skattekriminal är enligt min mening väl ägnat att åtminstone på lite längre sikt komma till rätta med en stor del av de beskrivna missförhållandena. Jag instämmer således i uppfattningen att kompetens och samverkan bör öka med den föreslagna ordningen. Ett för mig tungt vägande skäl för förslaget är att en och samma myndighet svarar för såväl revisions- som utredningsverksamheten, med påföljd att dessa kan dimensioneras så att flaskhalsar mellan dessa led inte uppkommer. De nuvarande problemen med seriekopplade myndigheter kommer man dock inte nämnvärt till rätta med; den klara rågången mellan fiskal verksamhet och skattekriminal - en rågång som är nödvändig - förhindrar i allt väsentligt detta.

Till fördelarna med förslaget räknar jag också naturligtvis det förhållandet, att en större del av samhällets resurser kan förväntas bli avsatt för ekobrottsbekämpning. Stöd för det antagandet återfinns i rapporten (s 264 f). Får man inte gehör för ett sådant tillskott, utan i stället skattekriminalverksamheten i sin helhet finansieras genom omfördelning av me-

Datum
1997-05-06

Dnr
AD A 25-97

del, bör en analys göras av vilka effekter en sådan omdisponering kan förväntas föra med sig för den nuvarande revisionsverksamheten.

Enligt min mening torde således en skattekriminalreform på sikt avsevärt höja samhällets kapacitet att utreda skattebrott. Fråga uppkommer då om åklagarväsendet är rustat för att möta denna höjning. I den delen uppskattar utredarna att en fullt utbyggd skattekriminal kommer att behöva mötas med omkring 40 årsarbetskrafter åklagare. Jag instämmer i deras påpekande att resurser för detta måste säkras, annars kommer de goda effekterna av reformen att i stora delar utebli.

Det sistnämnda föranleder en reflexion. I tider av stram budgetpolitik måste man utgå från att samhällets totala kostnader för brottsbekämpning inte får öka i någon nämnvärd mån. En mycket kraftfull satsning på ekobrottsbekämpning riskerar i ett sådant läge att ske på bekostnad av ansträngningarna beträffande andra brottstyper. Redan i dag är balanssituationen på många håll besvärande när det gäller förmögenhetsbrott och i vissa fall beträffande våldsbrott. Det hade mot den bakgrunden varit lämpligt om den särskilde utredarens förslag till organisation för Ekobrottsmyndigheten förelegat till samtidigt övervägande som skattekriminalrapporten. Behovet av att kunna överblicka hela fältet accentueras också av den ambitionsökning som man i rapporten förväntar sig av reformen. Att förslaget till organisation för Ekobrottsmyndigheten inte föreligger försvårar också i andra avseenden de överväganden som nu skall göras.

Sett sammantaget är jag dock beredd instämma i de utgångspunkter för en skattekriminalreform som utredarna redovisat. Således delar jag uppfattningen att en reform bör genomföras stegvis, så att rättssäkerheten inte går förlorad i jakten på effektivitet.

13 Förundersökning - ett långsiktigt perspektiv

Det bör vara en riktig målsättning med reformen att skattekriminalen skall biträda med utredning i snart sagt alla skatteärenden. Likaså kan det förutses att det i många fall kommer att vara lämpligt att skattekriminalen - tillsammans med skattebrott - utreder annan brottslighet som har omedelbart samband med skattebrott.

För att kunna bedriva utredningsverksamhet måste skattekriminalen självfallet få hålla förhör. Som utredningen funnit är det dock olämpligt att de skall få bruka våld mot person, vare sig genom hämtning till förhör eller på annat sätt.

När det gäller den föreslagna rätten för skattekriminalen att verkställa beslut om husrannsakan, och den därmed sammanhängande beslagsrätten, känner jag en viss tvekan. Riskerna för sammanblandning av de fiskala och de brottsutredande intressena framstår här som särskilt tydliga och effekterna av sådan sammanblandning blir också ingripande för den som drabbas. En begränsad skattekriminalverksamhet bör först få verka några år innan man tar definitiv ställning i denna fråga - ett synsätt som jag återkommer till.

I rapporten föreslås vidare att skattekriminalen i förlängningen skall leda förundersökning i vad som betecknas som enklare ärenden. Eftersom något exempel inte lämnas på vad som avses med enklare ärenden är förslaget inte helt lätt att bedöma. Man kan blott konstatera att polisen, med mångårig erfarenhet av förundersökningsledning, inte till någon del har anförtrotts att leda förundersökning på skatteområdet. Samma reflexion kan göras beträffande förslaget att skattekriminalen i dessa fall skall få besluta om reella tvångsmedel.

Datum
1997-05-06

Dnr
AD A 25-97

De senast refererade förslagen skall enligt rapporten inte träda i kraft förrän några år förflutit. Tanken är att bland annat erfarenheterna av en mer begränsad reform skall styra tidpunkten för ett fullt genomförande. Enligt min mening bör samma erfarenheter också ges möjlighet att påverka utformningen av en utvidgad reform. Därför bör den den lagtext som avser den andra etappen inte bestämmas redan nu.

Förslaget om förenklade utredningar enligt 23 kap 22 § rättegångsbalken avses dock gälla redan från ikraftträdandet. Jag har ingen erinran mot förslaget i denna del, även om jag befarar att utredarna något har överskattat såväl paragrafens lagtekniska tillämpningsområde som de misstänkta beredvillighet att utan närmare utredning erkänna brott. Om det däremot blir stora volymer av dessa tidigare knappt beivrade förseelser kan åklagarna komma att tvingas ägna sig åt dessa enkla små ärenden i stället för åt stora och allvarliga.

14 Förundersökning - lösning i det korta perspektivet

Jag har under föregående rubrik ställt mig tveksam till om skattekriminalen i det långa perspektivet bör ges befogenheten att verkställa reella tvångsmedel. Av detta följer att jag avvisar tanken på att de ges den rätten redan genom ikraftträdandet. Det är inte förrän skattekriminalreformen har verkat en längre tid som man kan förvänta sig att allmänheten har tilltro till skattemyndighetens förmåga att särskilja den fiskala rollen från den brottsutredande.

Jag ansluter mig i övrigt till huvudpunkterna under denna rubrik.

16 Strafföreläggande m.m.

Med rapportens redovisade förbehåll som syftar till att garantera rättssäkerheten är jag inte främmande för att särskilda tjänstemän vid skattekriminalen ges en rätt att utfärda strafföreläggande i enkla bötesmål. På de skäl jag anfört beträffande avsnitt 13 bör dock ställningstagande i denna fråga enligt min mening bland annat bygga på en utvärdering av en längre tid med fungerande skattekriminalverksamhet. Först då kan man exempelvis rätt bedöma om dessa ärenden förekommer i sådant antal att det är rationellt och ekonomiskt försvarbart att bygga upp en särskild organisation för detta ändamål.

19 Lagteknisk lösning m.m.

Jag tillstyrker utredarnas val att hålla samman lagreglerna för skattekriminalverksamheten i särskild lag. Som framgått beträffande avsnitt 13 och 16 bör dock, enligt min mening, den utvidgade reformen inte lagfästas förrän tiden för detta är inne.

Övrigt

Jag har i huvudsak ingen erinran mot de överväganden i övrigt som redovisats i rapporten. Möjligen kan det påpekas att folkbokföringslagen (1991:481) av misstag angivits med fel årtal i förslaget till ny lag.


Folke Ljungwall


Lennart Guné



Bitr chefsåklagare Bertil Månsson

Datum
1997-04-29
Ett Datum
1997-04-03Dnr
AD 1-45-97
Ett beteckning
1997/0485Riksåklagaren
Metodutvecklingsenheten
Box 16 370

103 27 STOCKHOLM

**Yttrande över regeringens ekobrottsberednings rapport Skattekriminal (Ds 1977:23)**

Anmodad att inkomma med yttrande över rubricerade rapport får jag anföra följande.

Jag delar i väsentliga delar den problembild rörande ekobrottsbekämpningen som framhållits av ekobrottsberedningen och ställer mig positiv till dess förslag om införande av en skattekriminal. En sådan enhet inom skatteförvaltningen med enbart brottsutredande uppgifter skulle skapa förutsättningar för att bekämpa skattebrottsligheten på ett effektivare sätt än vad som sker i dag. Som ekobrottsberedningen anför, kan detta åstadkommas tack vare de skattemässiga kompetensförbättringar som infinner sig och till följd av den möjlighet till enhetligare prioriteringar som skapas genom att den fiskala skattegranskningen och den brottsutredande verksamheten läggs inom samma myndighet. Vidare torde införandet av en skattekriminal innebära att det hos landets ekorotlar frigörs betydande utredningsresurser, vilka inom ekobrottsmyndighetens verksamhet kan inriktas mot annan typ av ekobrottslighet än skattebrott.

En viktig förutsättning för införandet av en skattekriminal är att rättssäkerheten för den enkilde inte äventyras. Jag delar ekobrottsberedningens mening om att en skattekriminalorganisation, rätt utformad, inte behöver medföra några farhågor härom.

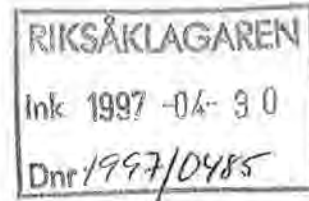
Vad gäller frågan om hur en skattekriminalverksamhet närmare bör organiseras, delar jag helt det förslag som ekobrottsberedningen lämnat om en skattekriminalreform på kort sikt. När det gäller dess motsvarande förslag i det långa perspektivet, har jag inte heller i denna del någon erinran utom såvitt avser avsnittet om strafföreläggande. Till skillnad mot ekobrottsberedningen anser jag inte att befattningshavare vid skattekriminalen skall ges behörighet att utfärda strafföreläggande. Att pröva de subjektiva rekvisiten vid brott är många gånger svårbedömda ställningstaganden och fordrar en viss praktisk erfarenhet från den dömande verksamheten. Då sådan erfarenhet saknas inom skatteförvaltningen bör ur rättssäkerhets-synpunkt behörigheten att utfärda strafföreläggande endast tillfalla åklagare. Vidare anser jag, att det inte skulle uppkomma några större effektivitetsvinster med ekobrottsberedningens förslag i nyssnämnda avseende, då antalet strafförelägganden som enligt förslaget kan utfärdas av skattekriminalen måste bli begränsat. De tilltänkta effektivitetsvinsterna förtas också delvis av att vissa av de av skattekriminalen utfärdade strafförelägganden ändå kommer att få prövas och handläggas av åklagare, nämligen i de fall dessa ej godkännts av den misstänkte.

Jag har i övrigt inte något att anföra i anledning av förslagen i rapporten.

Bertil Månsson



Överåklagare K Waern

Datum
1997-04-29
Ert Datum
1997-04-03Dnr
ADÅ 1-36-97
Er beteckning
1997/0485Riksåklagaren
Box 16370
103 27 STOCKHOLM**Rapporten Skattekriminal (Ds 1997:23)**

Jag ställer mig i huvudsak negativ till de förslag som framförs i rapporten.

Det är naturligtvis viktigt att all den sakkunskap som finns tas till vara på ett rationellt sätt i brottsutredningar. Jag menar att den kompetens som onekligen finns inom skatteförvaltningen kan tas till vara inom det nuvarande systemets ram och att så också sker i stor utsträckning. Den myndighetssamverkan som finns idag är god men kan säkert utvecklas. Den föreslagna verksamheten är i grunden helt främmande för den som för närvarande bedrivs inom skatteförvaltningen. Kompetensen inom skatteförvaltningen är ojämnt fördelad över landet. Vad betyder detta för en uppbyggnad av en skattekriminal? Kommer uppbyggnaden av skattekriminalen att ske på bekostnad av den kompetens som idag finns för att tillgodose behovet av revisionsverksamhet?

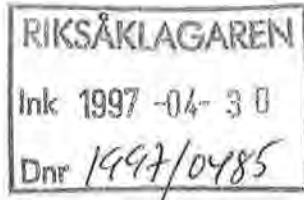
Vad som anförs i rapporten om förenklade utredningar enligt reglerna i RB 23:22 visar bara att skribenten nog egentligen inte förstått vad det går ut på. Detta system är inte alls avpassat för den situation som gäller vid utredningar av det här slaget. Det viktigaste skälet till att utredningen kan göras på det förenklade sättet som är angivet i RB 23:22 är ju det faktum att den som kan misstänkas för brottet är närvarande under hela utredningsfasen. Det kommer han inte alls att vara i de i rapporten angivna fallen. Någon form av rättssäkerhet får man väl ändå kräva även när det gäller utredningar på skattebrottsidan. Förslaget att befattningshavare vid en skattemyndighet skall få utfärda strafföreläggande avstyrks. Såvitt jag kan se finns ingen ordentlig analys av att det skulle finnas behov av ett sådant system. Enligt min mening bör man i stället kartlägga vilka typer av de nuvarande brotten som egentligen behöver beivras i straffrättslig ordningen. Inom skattesystemet finns ett administrativt sanktionssystem. Det är enligt min uppfattning många gånger fullt tillräckligt som sanktion.

Yttrande från åklagarkammaren i Umeå bifogas.


Krister Waern

Datum
1997-04-18
Ert DatumDnr
AD 2-18-97
Er beteckning
ADÅ 1-36-97

Kammaråklagare Lena Sjöström

1997-04-21
ADÅ 1-36-97**Yttrande i anledning av rapport från regeringens ekobrottsutredning Ds 1997:23, Skattekriminal**

Umeå åklagarkammare ställer sig i princip positiv till förslaget i den meningen att det är nödvändigt att öka genomstömningshastigheten på skattebrottsutredningarna och förslaget synes innebära att ytterligare utredningsresurser ställs till förfogande.

I utredningen saknas det dock en närmare analys av behovet dvs omfattningen av här aktuella skattebrott. Viss statistik redovisas men ingen analys. Finns verkligen underlag till denna stora satsning?? Vidare saknas analys av skattekriminalens förhållande till Ekobrottsmyndigheten. Strukturen och den närmare uppbyggnaden av EBM är, av förklarliga skäl, något oklar idag. Det finns all anledning att först avvakta EBM:s uppbyggnad innan ytterligare en parallellfigur byggs upp inom rättsväsendet. Bara lokaliseringsfrågorna verkar inte bli alldeles självklara med bakgrund av skattemyndigheternas förestående regionalisering. Vidare saknas analys av det förutsatta utökade bötesbeivrandet, dess förankring och relationen till förefintliga administrativa sanktioner samt beräknad resursåtgång.

Här nämns en tänkt ökad resursåtgång avseende åklagarresurser uppgående till totalt totalt 40 åa. Hur detta närmare har beräknats är inte heller närmare analyserat.

Åklagarkammaren är positiv till att skattekriminalen under åklagarledning biträder i skattebrotts- och bokföringsbrottsutredningar. I detta ligger att hålla förhör och färdigställa utredningar efter givna direktiv. Det är för tidigt att ge skattekriminalen tvångsmedelsrättigheter och även 23:22 RB utredningar.

Alla anmälningar ska självfallet ske till EBM eller annan idag anmälningsupptagande myndighet. Detta för att åklagaren ska kunna behålla överblicken över resursutnyttjandet och kunna utnyttja förespråkade regler om förundersökningsbegränsning. Vidare kan bötesmålen sannolikt antas vara relativt lågt prioriterade hos EBM med deras tänkta myndighetsprofil.

Det måste hållas i minnet att detta är en totalt väsenfrämmande verksamhet för skattemyndigheterna. Det är ett absolut krav att RSV ställer resurser till förfogande först och främst. Vidare måste verksamheten uppnå acceptans inom skatteförvaltningen samt förankras i folksinnet. Detta är ingen obetydlig pedagogisk uppgift. Det är därför viktigt att utredningarna sker under fullständig åklagarledning som en rättssäkerhetsgaranti ytterst och därför är det inte lämpligt att utvidga kretsen av legala tvångsmedelsanvändare. Skattesidan går här från en partsställning till en objektiv utredningsposition. Självklart måste uppbyggnaden av utredningsavdelningarna därför ske i ett långt tidsperspektiv.

En tänkbar lösning kan vara att skattekriminalenheterna byggs upp i de stora städerna i ett första skede. Det är som bekant där som de stora balansproblemen finns idag.

Datum
1997-04-18

Dnr

Det är mycket viktigt att erforderlig kompetens finns redan från början i verksamheten. Kompetensrekrytering torde vara ett definitivt måste. En utbildningstid om 8 månader räcker sannolikt inte till. Kammaren är tveksam till ställningstagandet att ekonomer ska utbildas till brottsutredare och vill framhålla vikten av juridisk kompetens. Det påstås i rapporten att skatteintendenterna är ytterligare en rekryteringsbas. Påpekas här att dessa inte alls nödvändigtvis är jurister.

Det är vidare sannolikt så att det finns stora regionala variationer i kompetens över landet i rekryteringsunderlaget. Här finns även en potentiell risk för rekryteringskonkurrens med EBM.

Sammanfattningsvis är åklagarkammaren positiv till en uppbyggnad av utredningsresurser på skattesidan som ett komplement till polisen. Detta enligt utredningen förslag med den begränsningen att skattesidan inte erhåller några rättigheter att använda tvångsmedel eller att självständigt utan åklagarbeslut bedriva brottsutredningar.

Därefter bör verksamheten noggrant utvärderas och analyseras. Först därefter är tiden mogen att ta ställning till en ev utvidgning av skattekriminalens verksamhet. Åklagarkammaren vill ändå passa på uttala stor tveksamhet inför en utvidgning av antalet dömande instanser i sådan mån att också skattekriminalen skulle få rätt att utfärda strafförelägganden. Jämförelsen med tullkriminalen haltar här då förutsättningarna för tullens strafförelägganderättigheter är annorlunda som bekant. Vidare finns en oberäknelig risk för stor resursåtgång i ex processtid för ekoåklagarna i anledning av bestridda strafförelägganden. Tveksamheten gäller även det förhållandet att skattekriminalen självständigt i framtiden vara förundersökningsledare i ärenden av enklare beskaffenhet. Detta är olämpligt då ekoåklagarna med detta förlorar överblicken över prioriteringar och resursåtgång.

I konsekvens med ovan sagda är den valda lagtekniska lösningen inte aktuell. Nödvändiga tillägg i befintlig lagstiftning torde vara tillfyllest.



Lena Sjöström

TELEFAX

FRÅN



Domstolsverket

Handläggare: Jonas Österlund

Faxnr: 08-21 73 86
Namn: Skatteenhet 5
Myndighet/Företag: Finansdepartementet
Ärende:
Datum: 1997-05-23
Totalt antal sidor: 4

Remissvar översändes.

Med vänlig hälsning


Jonas Österlund



Datum
1997-05-23

Dnr
422-1997

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Yttrande över ekobrottsberedningens rapport (Ds 1997:23) Skattekriminal

Domstolsverket (DV) tillstyrker i allt väsentligt ekobrottsberedningens förslag till inrättandet av skattekriminaler vid skattemyndigheterna. DV är dock tvetsamt till förslaget att strafförelägganden skall få utfärdas inom skattemyndigheterna. I övrigt lämnas vissa kompletterande synpunkter vad gäller den lagtekniska utformningen samt resurssidan för domstolarna.

Inledningsvis vill DV peka på att en effektiv användning av befintliga resurser för brottsbekämpning kräver förenklade handlägningsformer och att varje mål ges den behandling det förtjänar. En effektiv resursanvändning bör emellertid inte tillåtas gå ut över rättssäkerheten. Åklagare har numera givits möjlighet att utfärda strafföreläggande i en omfattning som successivt medfört en principiellt betydelsefull förskjutning av tyngdpunkten i rättskipningen från domstolarna. En ytterligare förskjutning äger rum i den mån även andra myndigheter ges möjlighet att göra sådana kvalificerade bedömningar som krävs i samband med att strafförelägganden utfärdas. Enligt DVs mening kan en sådan förskjutning ge vissa negativa verkningar. En sådan torde vara att man låter den straffrättsliga prövningen ske i former som inte ger de rättssäkerhetsgarantier som

domstolsprövningen representerar. En annan har att göra med den enskildes syn på allvaret i det lagstridiga handlandet och för moralbildningen i samhället. De principiella betänkligheter som lagrådet givit uttryck för i samband med att strafföreläggandeinstitutet utvidgats bör således uppmärksammas även vid övervägande av i vad mån andra myndigheter än åklagare bör anförtros denna uppgift (se Prop. 1996/97:8 sid. 37).

I övrigt instämmer DV i beredningens överväganden att behov finns av att inrätta en särskild skattekriminalorganisation för att undvika scrickopplade utredningsinsatser från polis och skatteförvaltning. De av utredningen tagna förebilderna från den svenska tullkriminalen och den tyska skattekriminalen bör även kunna tas till intäkt för att den föreslagna organisationen skall fungera rättssäkert och effektivt. Det skall dock understrykas vikten av att hänsyn tas till intresset av rättssäkerhet för den enskilde när den nya organisationen utformas så att skattekriminalverksamheten även i praktiken kommer att utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till skatteförvaltningens övriga verksamhet. I annat fall finns risk för att allmänheten får minskat förtroende för skatteförvaltningens fiskala utredningar.

Av tydlighetsskäl bör framgå av 1 § i förslaget till lag om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning, m.m. att skattemyndigheters medverkan vid brottsutredning avser de brottstyper som uppräknas i 4 §. Detta kan ske genom en hänvisning till sistnämnda lagrum.


Inrättandet av skattekriminaler möjliggör en ambitionsökning vad gäller att utreda och beivra brott inom skatteområdet. Enligt beredningen kommer arbetsvolymen att öka för åklagarnas del, varvid man gör den bedömningen att behovet av åklagarinsatser för en fullt utbyggd skattekriminal uppgår till omkring 40 årsarbetskrafter. Beredningen konstaterar därför att det är mycket viktigt att inom åklagarväsendet säkra de resurser som behövs. I annat fall kommer åklagarväsendet att bli en flaskhals när det gäller att utreda och beivra brott. DV vill i det här sammanhanget framhålla att domstolarna också tillförsäkras resurser vilka motsvarar de satsningar som görs inom polis- och åklagarväsende samt på

skatteförvaltningen. Om domstolsväsendet inte kan svara upp mot dessa satsningar kommer domstolarna att bli en ny flaskhals i rättskedjan, vilket får till följd att nu aktuella satsningar ej får önskvärd effekt.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit enhetschefen Jan Bäckström, chefsjuristen Bengt-Åke Engström, sektionschefen Ulf Johansson samt hovrättsassessorn Jonas Österlund, föredragande.



Bertil Håbinette



Jonas Österlund



Rikspolisstyrelsen

Rättssekretariatet
Ad Aimée Jillger

YTTRANDE

Datum
1997-05-20

Vedlegg A

Diariernr (åberopas vid korresp)
RÅS-005-1523/97
Er referens
Fi/971053

Finansdepartementet
Skatteenhet 5



Rapport från regeringens ekobrottsberedning Skattekriminal (Ds 1997:23)

Allmänna utgångspunkter

Förslaget om en skattekriminal innehåller en rad frågor av både principiell och praktisk betydelse, inte minst för polisväsendets del. Rikspolisstyrelsen tvingas dock konstatera att den anmärkningsvärt korta remisstiden medfört att detta yttrande inte i alla delar har hunnit beredas tillräckligt och därför inte kunnat bli så ingående som skulle ha varit önskvärt.

Rikspolisstyrelsen anslöt sig i sitt yttrande den 13 maj 1996 över ekobrottsberedningens rapport Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds 1996:1) till principförslaget om en särskild skattekriminalorganisation. Styrelsens utgångspunkt var därvid att Ekobrottsmyndigheten (EBM) inte skulle inrättas.

När nu EBM trots allt inrättats kommer saken principiellt i ett delvis annat läge. Det vore olyckligt att röra sig ytterligare ett steg på vägen mot en splittrad organisation för brottsbekämpning. Det finns här andra länder som kan tjäna som varnande exempel.

Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning finns det i och för sig en fördel med att både den inledande skatteutredningen och själva brottsutredningen handläggs inom samma myndighet för att därigenom undvika "dubbelutredning". Ur polisväsendets synvinkel ter det sig också motiverat att den speciella typ av ärenden som det är fråga om hanteras av personal med specialistkompetens i skattefrågor. Det finns samtidigt starka skäl som talar för att det straffrättsliga systemet vad gäller enklare brott inom skatteområdet i större utsträckning bör ersättas med administrativa avgifter.

Postadress:

Box 122 56
102 26 STOCKHOLM

Gatuadress:

Polhemsgatan 30
STOCKHOLM

Telefon:

Växel 08-401 90 00
Exp. 08-401 98 28
Direktval 08-401 98 30

Telefax:

08-401 98 33

Rikspolisstyrelsen vill därefter peka på att ett stort antal kritiska invändningar rests inom polisorganisationen mot förslaget. En tanke som därvid framförts är att EBM i stället bör ges resurser och kompetens för att handha brottsutredningar även inom skatteområdet.

En ytterligare synpunkt som kommit fram den vägen är att man bör avvakta med att genomföra förslaget till dess man vet hur EBM kommer att fungera i praktiken. Rikspolisstyrelsen kan i och för sig ställa sig bakom även en sådan lösning, som bl.a. har den fördelen att man undviker att inrätta ytterligare ett särskilt organ för utredning av ekonomisk brottslighet.

Det nu anförda leder till att Rikspolisstyrelsen vill uttrycka en tveksamhet inför beredningens förslag.

Om förslaget ändå genomförs, vill Rikspolisstyrelsen, utöver vad som nu anförts, lyfta fram en del praktiska och principiella frågor som närmare måste belysas och lösas. Styrelsen vill särskilt framhålla följande.

12 Utgångspunkter för en skattekriminalreform

Från och med nästa år kommer av allt att döma EBM att ansvara för utredning av de flesta slag av ekonomisk brottslighet, svara för verksamhetsinriktning, analyser, kompetensutveckling och viss brottsförebyggande verksamhet. Polisen skall fortsättningsvis handlägga ärenden som gäller bedrägerier, förskingringar och andra trolöshetsbrott.

Skattemyndigheterna föreslås nu att, förutom att medverka vid förundersökning avseende skattebrott och vissa andra brott, även bedriva spaning och brottsförebyggande verksamhet på skatteområdet. Om denna ordning genomförs, kommer det således att finnas flera aktörer för att bekämpa ekobrott. Detta kan leda till en ytterligare splittring av den ekobrottsbekämpande verksamheten och därmed till nya problem avseende samordning, inriktning och gemensamma prioriteringar. Erfarenheterna i andra länder av en sådan uppdelad polisverksamhet är dåliga och har t.ex. medfört brister i kompetens och oklara gränser. Det är därför av stor betydelse att enkla och tydliga regler skapas för samverkan mellan de olika myndigheterna.

Benämningen ”skattekriminal” på den föreslagna brottsutredande enheten inom skatteförvaltningen kan, mot bakgrund av enhetens föreslagna uppgifter och befogenheter, komma att förknippas med polisverksamheten och därigenom skapa förvirring och osäkerhet hos allmänheten. Utredningens jämförelse med tullkriminalen haltar i detta avseende, särskilt som tullen även har en fältoperativ verksamhet och ett mycket, i vart fall traditionellt sett, klart avgränsat kompetensområde och inte på samma sätt som skattemyndigheten ett arbetsfält över hela landet. Språkligt är benämningen inte heller bra. Rikspolisstyrelsen vill därför med visst eftertryck förorda att en annan benämning används, lämpligen t.ex. ”skattebrottsenheten”.

13 Förundersökning - ett långsiktigt perspektiv

Förslaget om att skattemyndigheten i viss omfattning skulle få besluta och även verkställa straffprocessuella tvångsåtgärder kan leda till praktiska problem. Effektiva tvångsåtgärder förutsätter planering och ett professionellt genomförande, där skattetjänstemännen saknar tillräcklig kompetens och erfarenhet. En alternativ lösning skulle enligt Rikspolisstyrelsens mening kunna vara att Polisens medverkan alltid sker i form av handräckning.

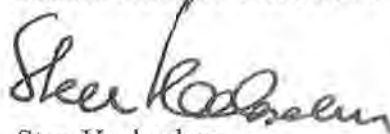
Även när det gäller skattepersonalens möjlighet att hålla förhör på ett kompetent sätt finns naturligtvis på liknande sätt en viss tveksamhet. Det måste enligt Rikspolisstyrelsens mening antas att det kommer att kräva mycket omfattande utbildningsinsatser för att kunna ersätta t.ex. den erfarenhet som rutinerade kriminalpoliser besitter.

15. Kriminalunderrättelseverksamhet

En uppdelning av kriminalunderrättelseverksamheten, där EBM svarar för underrättelsetjänsten angående ekonomisk brottslighet, den nya skattebrottsenheten vad gäller brott inom skatteområdet och Polisen för övrig ekonomisk brottslighet vore enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning katastrofal. En sådan ordning skulle leda till påtagliga effektivitets- och kvalitetsförluster. I EBM-utredningens rapport till regeringen 1997-05-14 har konsekvenser av detta dragits. Allmänt kan också sägas att kompetensen vad gäller kriminalunderrättelseverksamhet numera är hög inom Polisen. Mot denna bakgrund avstyrker Rikspolisstyrelsen förslaget att knyta en kriminalunderrättelsefunktion till skattebrottsenheten.

Detta yttrande har beslutats av rikspolischefen Sten Heckscher. I den slutliga handläggningen har deltagit överdirektören Olof Egerstedt, chefsjuristen Ulf Berg, byråcheferna Ivar Eriksson och Ann-Marie Orler samt avdelningsdirektören Aimée Jillger, föredragande.

RIKSPOLISSTYRELSEN


Sten Heckscher


Aimée Jillger

Kopia för kännedom till
Justitiedepartementet, F1
Samtliga länspolismästare
Rikspolisstyrelsens styrelse

**HOVRÄTTEN ÖVER SKÅNE
OCH BLEKINGE****YTTRANDE**
1997-05-23

L 6/1997 1 (2)

REGERINGSKÄMMLÄT Finansdepartementet Registratort	
Ink	1997-05-29
Dnr	Till P. 97/1053

Finansdepartementet
Skatteenhet 5
103 33 STOCKHOLM

Rapport från regeringens ekobrottsberedning, (Ds 1997:23) Skattekriminal

Allmänna synpunkter

Hovrätten har tidigare avgett remissyttrande över ekobrottsutredningens rapport Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds 1996:1). Hovrätten ställde sig då skeptisk till förslaget att skapa en särskild organisation för utredning av skattebrott och ifrågasatte lämpligheten av att utöver utredningar genom åklagarmyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten skapa en tredje variant för brottsutredning. Hovrätten pekade på negativa konsekvenser av förslagets ordning. Dessa kan antas följa av att skattemyndigheterna får gå utanför sin egentliga myndighetsroll för att arbeta också på det kriminalrättsliga området enligt rättsregler av annan art än de skatterättsliga. Hovrätten ansåg att den kompetenshöjning hos Ekobrottsmyndigheten som eftersträvades med förslaget på ett bättre sätt kan åstadkommas genom att Ekobrottsmyndigheten anställer skatteexperter och samarbetar med skattemyndigheterna och på det sättet utnyttjar deras expertis. Hovrätten vidhåller sin tidigare redovisade uppfattning och hänvisar till det tidigare yttrandet.

Enligt det nu föreliggande förslaget är det tänkt att skattemyndigheterna skall utföra den fiskala utredningen och en eventuell brottsutredning på två skilda enheter. Härigenom minskar de risker för rättssäkerheten m.m. som hovrätten tidigare påtalat. Det bör emellertid märkas att ordningen skapar en ny form av "seriekoppling" mellan handläggningsinstanser varigenom de önskade effektivitetsvinsterna minskas. Förslaget visar i denna del och även i andra delar genom sin egen uppläggning hur viktiga rättssäkerhetsaspekter som är inblandade i sammanhanget.

Lagtekniska synpunkter

Lagtekniskt har hovrätten, under de förutsättningar som gäller enligt ekobrottsberedningens förslag, i huvudsak inget att invända mot det lagförslag som lagts fram om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning, m.m. Hovrätten

ifrågasätter emellertid om regeringsformen ger stöd för att, såsom föreslås, bemyndiga regeringen att bestämma när lagen i dess helhet skall träda i kraft. (Jfr. Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1989, s.194 f.)

Detta yttrande har beslutats av undertecknad hovrättspresident, hovrättslagmannen Olle Ekstedt och hovrättsassessorn Ingegärd Lind (föredragande).



Bo Broomé



Bengt Olsson



KAMMARRÄTTEN
I JÖNKÖPING

REMISSYTTRANDE
1997-05-20

7
Velegg A7-12/97
Sida 1 (2)

REGERINGSKANSLIET	
Finansdepartementet	
Registratören	
Ink	1997-05-21
Dnr	F 97/1053

Till
Finansdepartementet
Skatteenhet 5
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över betänkandet (Ds 1997:23) Skattekriminal

Sammanfattning

Kammarrätten tillstyrker i huvudsak ekobrottsberedningens förslag om skattekriminalens verksamhet och dess befogenheter m. m. Kammarrätten menar dock att man med den föreslagna organisatoriska lösningen inte kommer från den s.k. flaskhalsproblematiken i förhållande till åklagare vid ekobrottsmyndigheten.

Allmänt

Utredningen anser att problemet med "seriekopplade" myndigheter inte uppkommer om skattebrott utreds inom skatteförvaltningen. Kammarrätten delar inte denna uppfattning. Den s.k. flaskhalsproblematiken i förhållandet skattekriminalen - åklagaren kommer att bestå, i vart fall i det korta perspektivet, eftersom åklagare vid ekobrottsmyndigheten förutsätts medverka i skattekriminalens verksamhet i stor utsträckning. Problemet förvärras av att den nya ekobrottsmyndigheten samtidigt skall byggas upp. Riskerna är uppenbara att skattekriminalens ärenden inte skulle få den prioriterade ställning som systemet förutsätter.

Kammarrätten anser, i enlighet med vad domstolen rekommenderat i yttrande över förslaget om ny ekobrottsmyndighet m.m., att samordningsansvaret för

hela verksamheten bör ligga hos Ekobrottsmyndigheten. En organisatorisk tillhörighet till denna myndighet synes åtminstone inledningsvis vara att föredra. Detta hindrar inte att, i ett senare läge när verksamheten utvärderats, den av beredningen förordade slutliga organisatoriska lösningen kan vara lämplig.

Övriga frågor

Kammarrätten har vid genomgången av betänkandet saknat mera djupgående analyser av hur utländska verksamheter av jämförbart slag är organiserade. I sammanhanget intressanta länder som Danmark, Italien och Tyskland bör kunna tjäna som förebilder. Även inom Europarådet och OECD har gjorts en del studier i ämnet som kan tjäna till ledning.

Det har i och för sig inte tillkommit denna beredning att se över domstolsorganisationen för beivrandet av skattebrott. Kammarrätten kan dock inte underlåta att peka på den flaskhals i systemet som bl.a. målbalanserna i förvaltningsdomstolarna utgör. Åtgärder för att underlätta domstolarnas arbetssituation vore välkomna.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Jan Francke och kammarrättsassessorn Johan Rosén, föredragande.



Jan Francke



Johan Rosén

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM**Yttrande över betänkandet (Ds 1997:23) Skattekriminal**

(Dnr Fi97/1053)

Detta yttrande avser regeringens ekobrottsberednings rapport Skattekriminal, som tingsrätten har granskat närmare i de delar som berör de allmänna domstolarnas dömande verksamhet.

12 Utgångspunkter för en skattekriminalreform

Den argumentering som förs i betänkandet för genomförandet av en skattekriminalreform är övertygande från effektivitetssynpunkt, varför förslaget om en sådan reform tillstyrks av tingsrätten. Det är dock av vikt att reformen kombineras med regler som ställer tillräckliga garantier för den enskildes rättssäkerhet. Särskilt gäller detta den organisatoriska avgränsningen mellan skatteutredning och brottsutredning, till vilket tingsrätten återkommer under 17 Avgränsning och organisation. Tingsrätten instämmer vidare i att reformen bör införas successivt efterhand som kompetens och organisation kan byggas upp.

13 Förundersökning - ett långsiktigt perspektiv

Förslaget om en skattekriminal bör leda till att den myndighet som i det enskilda fallet besitter de bästa möjligheterna att bedriva förundersökningen också anlitas för denna. Det ankommer ytterst på åklagaren att leda förundersökningen och bestämma vilken myndighet som skall ha huvudansvaret för utredningsåtgärderna. Det finns därför från tingsrättens utgångspunkt inte någon anledning att anta annat än att förundersökningarna om skattebrott kommer att hålla en tillräckligt god kvalitet efter införandet av en skattekriminal.

Beredningen tar i 13.2 upp frågan om reglerna för de gärningsmän som är under 21 år.

Enligt tingsrättens mening är det en fördel att unga lagöverträdare behandlas på samma sätt

oavsett vilken typ av brott det är fråga om. Någon särreglering av denna grupp gärningsmän i fråga om skattebrott bör därför inte ske - och det har beredningen inte heller föreslagit - trots att det beträffande dessa brott är mindre betydelsefullt om gärningsmannen skulle vara under 21 år.

Som anförs i rapporten (s. 204 ff) har reglerna i artikel 6 i Europakonventionen vållat en del osäkerhet när det gäller tillämpningen i förhållande till skatteutredningar. Beredningen synes mena att den här osäkerheten föreligger oavsett om utredningen om skattebrott handhas av polisen eller skattemyndigheten och beredningen utgår ifrån att saken får sin lagstiftningsmässiga lösning i det pågående lagstiftningsärendet i anledning av Skattekontrollutredningens delbetänkande om artikel 6. Tingsrätten vill med hänsyn till sakens vikt dock påpeka att osäkerheten vid tillämpningen av artikel 6 kan komma att öka - och tillämpningsproblemen kan delvis bli annorlunda än hittills - när en och samma myndighet skall svara för såväl skatteutredningar som brottsutredningar. Därför är det angeläget att lagstiftningsärendet beträffande Skattekontrollutredningens delbetänkande slutförs innan en skattekriminalreform genomförs.

Användningen av straffprocessuella tvångsmedel aktualiserar i vissa fall frågor som är svårhanterliga. Detta gäller t.ex. fall då husrannsakan företas beträffande verksamhet i vilken gäller sekretess. Som exempel kan nämnas advokatverksamhet och bankverksamhet. Frågor om husrannsakan i sådana fall bör som regel prövas av rätten, vilket enligt tingsrättens erfarenhet normalt också sker när förundersökningen leds av en åklagare (jfr 28 kap 4 § första stycket sista meningen rättegångsbalken). Det är av vikt att så sker även fortsättningsvis efter en skattekriminalreform.

16 Strafföreläggande m.m.

Skattekriminalreformen medför långtgående förändringar vad gäller den brottsutredande verksamheten. Denna reform kommer med all sannolikhet att få konsekvenser som nu inte helt kan förutses. Under ett inledningsskede kommer det därför att krävas att relativt stor uppmärksamhet ägnas åt att lösa skattemyndighetens nya uppgifter att utreda brott. Det framstår därför som klokt att nu inte bygga ut denna verksamhet med andra funktioner såsom att utfärda strafförelägganden. Visserligen finns det goda erfarenheter från tullkriminalens handläggning av strafförelägganden, men denna verksamhet är av enklare beskaffenhet än den som kan förväntas vid en framtida skattekriminal. Tingsrätten förordar därför att

skattemyndigheten inte nu ges någon möjlighet att utfärda strafförelägganden.

17 Avgränsning och organisation

Vid en skattekriminalreform kommer uppgifter av polisiär art att överföras till skattemyndigheten. Om skatteutredning och utredning om skattebrott skall handläggas inom samma myndighet kan det därför uppstå oklarhet om i vilken del av verksamheten som en viss myndighetsåtgärd företas. För den enskilde kan det vara av stor vikt att veta varför en viss åtgärd från en skattemyndighet företas mot honom. Det är därför av betydelse vilken organisatorisk modell som väljs vid införandet av reformen. Enligt tingsrättens mening kommer det att vara svårt att upprätthålla en tillräcklig grad av rättssäkerhet om det inte inom skatteförvaltningen görs en klar åtskillnad mellan den rent fiskala verksamheten och den brottsutredande. En sådan åtskillnad föreslås också av beredningen.

En fråga som inte berörs i betänkandet är på vilket sätt införandet av en skattekriminal påverkar polisens organisation. En stor del av utredningarna om ekonomiska brott kommer även fortsättningsvis att ske inom polisen. Denna verksamhet måste, trots de medel som införandet av en skattekriminal torde komma att kräva, tillförsäkras tillräckliga resurser. Om inte denna fråga ägnas uppmärksamhet i det fortsatta reformarbetet är risken att det sker en försvagning av polisens ekobrottsverksamhet .

I handläggningen av detta ärende har deltagit lagmannen Inge Lindqvist, chefsrådmannen Håkan Nyberg och rådmannen Håkan Körner (referent).



Inge Lindqvist



Håkan Körner

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM



Yttrande över Ekobrottsberedningens rapport
Skattekriminal (Ds 1997:23)

(Dnr Fi97/1053)

Länsrätten har i sitt yttrande över Ekobrottsberedningens rapport *Effektiva ekobrottsbekämpning* (Ds 1996:1) tillstyrkt fortsatt utredning av frågan om att skapa en skattekriminalorganisation. I yttrandet framhöll länsrätten att den såg en skattekriminalpolis inordnad i skatteförvaltningen som en mera kvalitativt högstående och klart mera kostnadseffektiv organisation än den nuvarande. Emellertid betonade länsrätten att den inte okritiskt kunde godta beredningens uppgift om att artikel 6 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inte skulle utgöra hinder mot att skatteutredning och brottsutredning bedrivs inom samma myndighet.

I den nu aktuella rapporten läggs fram ett preciserat förslag till skattekriminalverksamhet i form av skattemyndigheters medverkan vid förundersökning och andra åtgärder mot brott inom skatteområdet.

Länsrätten kan tillstyrka beredningens förslag, men vill göra följande kommentarer.

När det gäller Europakonventionen och de särskilda rättssäkerhetsgarantier som följer därav uttalar beredningen, utan att egentligen närmare analysera frågan, som sin uppfattning att det förhållandet att skattebrott utreds vid en skattekriminal inom skattemyndigheten inte i sig innebär någon förändring av förutsättningarna för tillämpning av artikel 6 i konventionen. Beredningen anför bl.a., efter att ha konstaterat att brottsutredning och fiskal utredning har olika syften och följer olika regelverk, att sekretess gäller också mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Detta är visserligen formellt riktigt men måste ändå konstateras innebära ökad risk för att uppgifter sprids än om fråga vore om skilda myndigheter. Det räcker här med att peka på de överväganden beträffande vådorna av att förlägga från rättssäkerhetssynpunkt mindre väl förenliga uppgifter inom en och samma myndighet, som låg till grund för länsrätternas, fastighetstaxeringsrätternas och länsrätternas reella frigörelse från länsstyrelserna vid 1979 års länsdomstolsreform (se bl.a. SOU 1977:80). Länsrätten har senast haft anledning att uppehålla sig vid hithörande spørsmål i sitt yttrande över förslaget till miljöbalk (SOU 1996:103 och 147). Inte minst med beaktade av vad som nu har framhållits är det enligt länsrättens uppfattning viktigt att det dras en tydlig och klar gräns för när rättighetsskyddet enligt artikel 6 inträder och att detta sker på ett relativt tidigt stadium i handläggningen.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att upprepa vad länsrätten anförde i sitt yttrande över Skattekontrollutredningens betänkande *Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen* (SOU 1996:116):

Här bör ... noteras att inträdet av de rättigheter som följer av artikel 6, och då främst rätten att förhålla sig passiv, från skattemyndighetens synpunkt inte behöver medföra några oöverkomliga nackdelar. I de fall brott verkligen har begåtts framstår det nämligen som föga troligt att fakta som utvinns genom den skattskyldiges framtvingade muntliga medverkan skulle ha så särskilt mycket med sanningen att göra. Inte heller torde kunna påräknas att efterfrågat skriftligt material av den skattskyldige återfinns och tillhandahålls på önskat sätt. Det framstår då som en bättre lösning att den skattskyldige inte längre anses skyldig att medverka i utredningen och att skattemyndigheten i stället tillgriper till buds stående särskilda tvångsåtgärder.

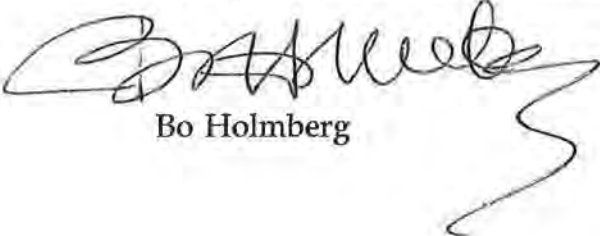
Vidare bör framhållas att skyddet enligt artikel 6 inte kan anses begränsat till att gälla enbart misstanke om brott som avses i 4 § lagförslaget, bara för att fråga primärt är om en skatteutredning, utan att det måste omfatta misstanke om brottslighet över huvud taget som uppkommer i skattemyndighetens utredning.

I rapporten redogör beredningen för hur tullkriminalens verksamhet fungerar. Enligt 13 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling får förundersökning inledas av tullmyndighet beträffande brott som avses i nämnda lag. I övrigt tilläggs tullmyndighet ingen författningsenlig befogenhet att utföra uppgifter av förevarande slag. Som redovisas av beredningen förekommer detta ändå, t.ex. när det gäller misstanke om bokföringsbrott eller olaga vapeninnehav som väcks i anslutning till en utredning om varusmugglingsbrott. Oavsett om berörda myndigheter anser att en sådan ordning fungerar "väl" anser länsrätten den olämplig. En annan modell än att det i lag ges en uttömmande uppräkningslista av myndighetens befogenheter bör inte förekomma. Rättssäkerhetens intresse måste gå före vad som av berörda myndigheter upplevs som mest "praktiskt". Detta har också varit beredningens utgångspunkt när det gäller skattekriminalverksamheten, vilket kommit till uttryck i 4 § förslaget till lag om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning, m.m.


Beredningen uttalar sig utförligt om behovet av rekrytering och utbildning av kvalificerade handläggare inom skatteförvaltningen, åklagarväsendet och polisen. Länsrätten kan instämma i vad som därvid sägs men vill tillfoga att det framstår som angeläget att även eftersträva en kompetenshöjning hos de allmänna domstolarna på detta område, för att därigenom ge största effektivitet åt handläggningsskedjans samtliga led. Samtidigt är det viktigt att betona betydelsen av att *all* personal inom skatteförvaltningen ges adekvat utbildning på området. I praktiken kommer det ju att bli så att det är den fiskala grenen av förvaltningen, dvs. den personal som inte arbetar inom skattekriminalen, som har att slå vakt om rättighetsskyddet enligt Europakonventionens artikel 6 vid utövandet av anmälningsskyldigheten enligt 17 § skattebrottslagen. Detta är en grannlaga uppgift som måste ägnas tillbörlig uppmärksamhet så att rättssäkerhetens intresse inte träds för när.

Beredningen föreslår att reformen genomförs successivt för att skatteförvaltningen efter hand skall kunna växa in i sin nya roll. Det anförs goda skäl för en sådan lösning och länsrätten vill inte invända här emot. Som angeläget framstår i detta sammanhang att under övergångsfasen kraftfullt motverka oklara ansvarsförhållanden och revirstrider mellan de offentliga aktörerna på ekobrottsbekämpningens område.

Detta yttrande har av länsrätten beslutats i kollegium. Därvid har närvarit chefsrådmännen Bo Holmberg, Marie-Louise Diurson och Susanne Nylund samt länsrättsfiskalen Roger Petersson, föredragande.



Bo Holmberg



Roger Petersson



Regeringen
Finansdepartementet



Yttrande över betänkandet (DS 1997:23) Skattekriminal

Sammanfattning

Generaltullstyrelsen är genomgående positiv till ekobrottsberedningens förslag till inrättande av en skattekriminal och tillstyrker utredningens författningsförslag.

Allmänt

Utvecklingen av ekobrottsmål i Sverige och den därigenom uppkomna problematiken med omfattande balanser av brottsutredningar ställer krav på en effektivisering av den brottsutredande verksamheten. Den rådande situationen med "flaskhalsar" i den brottsutredande processen är på sikt oacceptabel i samhället. Inrättande av en skattekriminalverksamhet med uppgift att handlägga skattebrottsmål bör enligt Generaltullstyrelsen på ett genomgripande sätt underlätta och effektivisera handläggningen av de berörda brottsutredningarna och på sikt bringa ner balanserna till en acceptabel nivå. Detta är viktigt för det allmänna rättsmedvetandet och har även en preventiv verkan som inte bör underskattas. Beredningen har på ett väl genomtänkt sätt förklarat vikten av att en skattekriminal inrättas och styrelsen delar de framförda motiven för en skattekriminalreform.

Generaltullstyrelsen kan konstatera att ekobrottsberedningen i sitt arbete använt tullkriminalverksamheten som utgångspunkt för att bedöma förutsättningarna för att kunna införa skattekriminalverksamhet inom skatteförvaltningen. Tullkriminalverksamheten utgör även i många stycken i utredningen förebild i resonemang och förslag.

De enskilda förslagen i utredningen är välmotiverade och föranleder ingen avvikande mening från Generaltullstyrelsens sida. De begränsningar i befogenheterna, jämfört med tullkriminalens och polisens, vad gäller förundersökningars bedrivande, användande av tvångsmedel samt utfärdande av strafföreläggande anser Generaltullstyrelsen befogade och välgrundade. Planeringen att under en övergångsperiod låta skattekriminalen successivt växa in i sin roll är bra.

Generaltullstyrelsen tillstyrker i övrigt utredningens olika författningsförslag.

Samverkan med tullkriminalen

Ekobrottsberedningen har i utredningen pekat på vikten av nationell och internationell samverkan mot skattebrottslighet. Generaltullstyrelsen vill i sammanhanget uppmärksamma två områden som särskilt ger anledning till ett nära samarbete mellan tullkriminalen och skattekriminalen.

I rapporten föreslås bl.a. att brott enligt 14 § lagen (1996:598) om kontroll av yrkesmässiga vägtransporter av mineraloljeprodukter, alkohol och tobak skall utgöra ett sådant brott som skattekriminalen skall kunna utreda. Tullverket medverkar idag, självständigt och tillsammans med skattemyndigheterna, vid kontroller enligt denna lag i gränsnära områden. Samverkan myndigheterna emellan är därför naturlig men styrelsen vill peka på vikten av att en samverkan genom informationsutbyte även kan ske vid kontroller på andra platser i landet och vid utredningar om brott mot denna lag. Skälen härtill är att brister i föreskriven dokumentation som uppmärksammas av skattemyndigheten i själva verket kan bero på att godset inte är en gemenskapsvara utan utgör gods som varit föremål för varusmuggling och som bör bli föremål för en varusmugglingsutredning.

Enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen skall tullmyndigheterna utöva kontroll vad gäller tillstånd till införsel av spritdrycker, vin och starköl enligt alkohollagen (1994:1738). I samband med Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen öppnades möjligheten att transportera obeskattade alkoholvaror mellan skattelager i medlemsländerna åtföljda av ledsagardokument. Det kan konstateras att omfattande bedrägerier med sådana transporter förekommer i avsikt att illegalt införa och sälja alkoholdrycker bl.a. genom att alkoholvaror före införseln till Sverige i frakthandlingar bytt identitet till andra icke punktskattepliktiga varor. Ledsagardokumentet har i dessa fall ofta försetts med falska ankomstattester och återsänts till avsändande skattelager. När detta uppdagats har varusmuggningslagen kunnat tillämpas mot de ansvariga för brottet och varorna har förverkats enligt samma lag. I dessa fall kan även brottskonkurrens uppstå mellan varusmuggningsbrott och skattebrott och det är synnerligen viktigt att en nära samverkan mellan tull- och skattekriminalen kommer till stånd.

I handläggningen av detta ärende har deltagit undertecknad
generaltulldirektör, beslutande, tullrådet J. Sixten Pekkari, och
byrådirektören Rickard Bengtsson, föredragande.

GENERALTULLSTYRELSEN



Ulf Larsson



Rickard Bengtsson

YTTRANDE

Datum 1997-05-23 Dnr 2915-97/910



Finansdepartementet

103 33 Stockholm

**Rapport från regeringens ekobrottsberedning Ds
1997:23 Skattekriminal.**

Riksskatteverket (RSV) har beretts tillfälle att lämna yttrande över rubricerad rapport. Rapporten har av RSV tillställts skattemyndigheterna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Göteborgs och Bohus, Dalarnas och Norrbottens län för synpunkter. Från skattemyndigheten i Dalarnas län har yttrande även inkommit från särskilda skattekontoret i Ludvika. Yttrandena bifogas.

1. Sammanfattning

RSV är mycket positivt till att konkreta åtgärder nu föreslås. RSV tillstyrker ekobrottsberedningens förslag att särskilda skattekriminalenheter inrättas inom skatteförvaltningen.

RSV delar ekobrottsberedningens uppfattning att införandet av skattekriminalverksamhet vid skattemyndigheterna kommer att innebära en mycket betydande effektivisering av brottsutredningarna inom skatteområdet och närliggande, berörda områden.

RSV anser dock att ytterligare effektivitetsvinster skulle uppnås om skattekriminalenheterna kunde genomföra såväl skatte- som skattebrottsutredningen i likhet med vad som sker vid tyska Steuerfahndung. RSV pekar i yttrandet på de fördelar som enligt verkets mening följer med en sådan lösning. Det ska här dock med skärpa påpekas att RSV finner stora effektivitetsvinster även med ekobrottsberedningens förslag till organisation.

Övriga delar av ekobrottsberedningens förslag tillstyrks med undantag för den del som behandlar spaning. RSV anser att fortsatta överväganden bör göras huruvida yttre spaning ska få förekomma eller inte. Vidare är RSV angeläget om att ett beslut om kriminalunderrättelseverksamhet inom skatteförvalt-

YTTRANDE

Datum
1997-05-23Dnr
2915-97/910

ningen inte bör anstå. RSV vill också särskilt poängtera vikten av att skattekriminalenheterna ges tillgång till det centrala skatteregistret och att frågan om sekretess mellan skattekriminalenheten och myndigheten i övrigt får en tillfredsställande lösning.

Avslutningsvis lämnar RSV synpunkter på hur äldre, outredda skattebrott bör utredas om en skattekriminalverksamhet inrättas.

2. Inledning och allmänna utgångspunkter.

RSV delar i allt väsentligt ekobrottsberedningens beskrivning av den problembild, som finns i samband med dagens skattebrottsutredningar.

RSV delar ekobrottsberedningens uppfattning att lagstiftningen i många delar måste vässas på sätt som ekobrottsberedningen har framfört i sin inledning.

RSV delar också ekobrottsberedningens uppfattning att åtgärder måste vidtas för att effektivisera ekobrottsbekämpningen. RSV tillstyrker därför inrättandet av skattekriminalverksamhet. Emellertid anser RSV att den valda modellen inte ger maximalt utrymme för rationaliseringsvinster. RSV anser att större fördelar erhålls med den tyska modellen (Steurfahndung) som förebild för skattekriminalen.

Enligt RSV:s uppfattning påverkar organisationsformen inte bara effektiviteten utan även basen för rekrytering av blivande skattebrottsutredare. Bl.a. här ser RSV fördelar med den tyska modellen. Modellen motsvarar i väsentliga delar det förslag som RSV har lämnat i RSV rapporten 1995:9 *Skattemyndigheternas medverkan i en effektivare ekobrottsbekämpning* till anslagsframställningen.

3. Organisation

Införandet av en skattekriminalverksamhet innebär att skattemyndigheternas arbetsuppgifter kommer att utökas till att omfatta även brottsutredande uppgifter. Vid valet av organisationsform har ekobrottsberedningen främst studerat den svenska tullkriminalen och den tyska skattekriminalen och därvid valt tullkriminalen som huvudsaklig förebild.

YTTRANDE

Datum
1997-05-23Dnr
2915-97/910**3.1. Ekobrottsberedningens val av modell.**

Som skäl för att skattekriminalverksamheten ska bedrivas vid särskilda enheter skilda från beskattningens verksamheten i övrigt framförs bl.a. att:

- det är skilda rättssystem som ska tillämpas,
- bevisbördan är olika i respektive process och att
- samma sekretessförhållanden kan upprätthållas mellan skatteförvaltningens fiskala verksamhetsgren och skattekriminalenheten som idag gäller i förhållandet mellan skattemyndigheten och polisen.

Sammanfattningsvis kan sägas att ekobrottsberedningen har framhållit rättssäkerheten som motive-ring till den valda organisationsformen.

3.1.1 RSV:s synpunkter på rättssäkerhet och sekretess

Den tyska modellen innebär att samme tjänsteman sköter såväl skatteutredningen som skattebrottsutredningen, dvs. tillämpad i Sverige att samme tjänsteman kommer att utreda frågor som ingår i skilda självständiga verksamhetsgrenar. Fråga uppkommer då om gällande sekretesslagstiftning utgör hinder mot en sådan lösning.

I bestämmelserna i 14 kap. 1-3 §§ sekretesslagen (1980:100) regleras skattemyndighetens möjligheter att lämna sekretessbelagda uppgifter till åklagarmyndighet och polismyndighet. De möjligheter till utlämnande som de nämnda bestämmelserna erbjuder innebär i praktiken att de sistnämnda myndigheterna i princip kan få del av samtliga de uppgifter som skattemyndigheten förfogar över och som de behöver i sin brottsutredning.

I 5 kap. 1 § sekretesslagen regleras sekretessen hos bl.a. åklagarmyndighet och polismyndighet. Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till verksamhet som avser att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Regeln innebär att åklagarmyndigheten och polismyndigheten har frihet att - med beaktande av sekretessrekvisitet - pröva om utlämnande av uppgifter kan ske till skattemyndighet.

Sekretessregler som har till syfte att skydda den enskilde - och som avser förundersökningar -

YTTRANDE

Datum
1997-05-23Dnr
2915-97/910

återfinns i 9 kap. 17 och 18 §§ sekretesslagen. När det gäller utlämnande till skattemyndighet av uppgifter för vilka sekretess - med ett s.k. rakt skaderekvisit - gäller enligt de nämnda bestämmelserna blir prövning enligt generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen aktuell.

Sekretessen enligt de nämnda bestämmelserna i 5 och 9 kap. innebär i praktiken inte något nämnvärt hinder för utlämnande av uppgifter från åklagarmyndighet eller polismyndighet till skattemyndighet.

De beskrivna reglerna om utlämnande innebär, som framgår ovan, att en prövning av sekretessfrågan i och för sig ska ske i varje enskilt fall. Denna prövning kan naturligtvis sägas bli illusorisk om samme tjänsteman ansvarar för både skatteutredningen och skattebrottsutredningen.

Mot bakgrund av att - i enlighet med det ovan sagda - gällande sekretessbestämmelser i praktiken inte medför några egentliga hinder för informationsutbytet mellan berörda myndigheter skulle emellertid, enligt RSV:s mening, en svensk tillämpning av den tyska modellen inte komma att innebära några beaktansvärda tillämpningsproblem ur sekretessynpunkt.

Det kan här påpekas att det är **åklagaren** som ansvarar för den rättsliga kontrollen över den verksamhet som polis och tullkriminal bedriver och framöver även skattekriminalverksamheten - en form av kvalitetssäkring. För att ytterligare garantera full rättsenlighet och rättssäkerhet i skatteutredningarna, bör dessutom **skatteintendenter** kopplas till de grupper eller sektioner, som utreder skattedelen av ärendet. De kommer därmed att inta en motsvarande roll som åklagaren på skattebrottsutredningssidan. Därtill kommer den omfattande utbildning, som föreslås för **skatterevisorer med flera** - de blivande skattebrottsutredarna - med kompetensbreddning och kompetenshöjning, vilket bör anses vara betryggande för att rättsäkerhetsaspekterna inte ska åsidosättas.

RSV anser att förutsättningarna därmed är goda för att rättsenligheten och rättssäkerheten upprätthålls i både skattebrottmålet och skatteprocessen.

3.1.2 RSV:s syn på Europakonventionens artikel 6

Enligt erfarenheter från Tyskland innebär den gemensamma handläggningen att man inte riskerar att i skatteutredningen bortse från den skattskyldiges

YTTRANDE

Datum
1997-05-23Dnr
2915-97/910

rättigheter enligt Europakonventionens artikel 6. Erfarenheterna visar att rättssäkerheten stärks genom att avgränsningarna i Europakonventionens artikel 6 blir tydligare när båda utredningarna hanteras samtidigt. RSV delar denna uppfattning.

Det är vidare betydelsefullt att man som i Tyskland skiljer mellan normal beskattningsverksamhet och brottsutredande verksamhet. Ärendena bör således lämnas över från skattekontoren till skattekriminalenheterna så fort misstanke om brott uppkommit.

3.1.3 RSV:s syn på jämförelsen med tullutredningar

Ekobrottsberedningens slutsatser att tullkriminalens utredningar skulle vara jämförbara med de som en skattekriminalenhet kommer att utföra, anser RSV vara alltför långtgående. Enligt RSV avviker tullens arbetssätt i många fall från skattemyndighetens. Enligt uppgift avser en stor del av tullkriminalens utredningar misstänkta narkotikabrott. Basen i tullkriminalens verksamhet inom ekobrottsbekämpningen är därför förhållandevis liten vid jämförelse med arbetsuppgifterna för en eventuell skattekriminalenhet. Skatteutredningar torde också i de flesta fall vara betydligt mer komplexa än tullutredningar.

3.1.4 RSV:s syn på möjligheter till rationaliseringsvinster .

Ekobrottsberedningens förslag innebär en effektivisering genom att skattebrottsutredningarna utförs av personer med skattekompens. I det nu aktuella avseendet med tullkriminalen som förebild innebär förslaget visserligen en effektivitetshöjning, men innebär trots allt att arbetet ska bedrivas på två ställen, nämligen vid skattekriminalenheten (brottsutredning) och vid det kontor där den fiskala utredningen genomförs.

Att, som enligt den tyska modellen, låta skattekriminalen ta över skatteutredningen när förundersökning ska inledas, innebär avsevärda rationaliseringsvinster eftersom färre personer då behöver engageras i utredningarna.

Enligt RSV:s bedömning uppnås en större effektivitetshöjning om skatteutredningen och brottsutredningen kan ske parallellt inom samma enhet. En annan viktig faktor som talar för parallella utredningar är att den personal som tjänstgör inom skattekriminalenheten lättare kan bibehålla sin skatterättsliga kompetens.

YTTRANDE

Datum
1997-05-23Dnr
2915-97/910

3.1.5 RSV:s syn på kompetensfrågor

Om en alltför skarp gräns dras mellan skattekriminalen och beskattningsverksamheten, kan det uppkomma en försämring av den skatterättsliga kompetensen. Skattekriminalenhetens personal kommer inte att arbeta med skatteutredningar, utan enbart med brottsutredningar. Den kompetens som förslaget särskilt önskar ta till vara från effektivitetssynpunkt, riskerar således att snabbt urholkas om inte personalen kan delta i det fiskala utredningsarbetet.

Med tanke på den omfattande utbildning som är tänkt - åtta månader - när det gäller brottsutredningsområdet, förefaller det inte troligt att det på ett enkelt sätt går att skapa möjlighet för personalen att växla mellan brottsutredningar och skatteutredningar i syfte att vidmakthålla skattekompetensen. Den situation som bör undvikas är att brottsutredande personal brister i skatterättslig kompetens.

3.2 Slutsats

RSV tillstyrker ekobrottsberedningens förslag om inrättande av skattekriminalenheter inom skattemyndigheterna. RSV anser dock att man skulle vinna än mer från effektivitetssynpunkt om, när så är lämpligt, skatteutredningen och brottsutredningen bedrivs parallellt. En verksamhet som har tyska Steuerfahndung som utgångspunkt för en uppbyggd organisation inom skattemyndigheterna är därvid att föredra.

4. Arbetsuppgifter

4.1 Kriminalunderrättelseverksamhet

4.1.1 RSV:s överväganden

Ekobrottsberedningen uttalar att ett definitivt ställningstagande till den framtida organisationen av kriminalunderrättelseverksamhet inom skattebrottsområdet måste anstå till dess att läget klarnar när det gäller organisationen av kriminalunderrättelseverksamheten generellt inom ekobrottsbekämpningen.

Kriminalunderrättelseverksamhet kan utgöra ett viktigt urvalsinstrument som förvaltningen idag inte förfogar över. Det är angeläget att i ett så tidigt skede som möjligt fånga upp signaler om nya

YTTRANDE

Datum
1997-05-23Dnr
2915-97/910

företeelser. I dagsläget är inte sällan myndigheterna "sent ute".

En fortsatt internationalisering av brottsligheten kan förväntas. Inom ramen för en kriminalunderrättelseverksamhet med internationell samverkan går det att fånga upp ny typ av brottslighet. RSV anser att skatteförvaltningen själv är bäst lämpad att utföra dessa uppgifter inom skatteområdet.

Möjligheten att bygga upp en kriminalunderrättelseverksamhet inom ramen för skattekriminalverksamheten är enligt RSV:s mening därför värd att överväga ytterligare. En sådan verksamhet bör i då kunna byggas upp på liknande sätt som tullkriminalens underättelse- och spaningsverksamhet. RSV vill därför betona att denna fråga inte bör anstå.

4.2 Spaning

4.2.1 Inre spaning

Inre spaning består i att ta fram ett informationsunderlag om exempelvis en person eller ett företag genom att hämta uppgifter från register, gå igenom arkiverat material eller på annat sätt bearbeta information som redan finns insamlad.

För att skattekriminalenheterna ska kunna bedriva en effektiv inre spaning krävs dels tillgång till uppgifter i centrala skatterregistret, dels tillgång till andra myndigheters register, exempelvis polis- och tullregister. Skattekriminalenheternas effektivitet påverkas även av möjligheten att i akter spara uppgifter om tidigare skattebeslut, tips m.m.

Dessa frågor utreds av en särskild utredare under finansdepartementet (dir 1996:89), varför RSV avser att återkomma till frågan i samband med denna rapport.

4.2.2 Yttre spaning

Ekobrottsberedningen anser att behovet av s.k. yttre spaning är sällsynt förekommande. RSV delar inte denna uppfattning. Verkets uppfattning är att möjligheterna till att bedriva denna typ av spaning väsentligt borde utökas inom skattekriminalverksamheten. Behov av yttre spaning föreligger bl.a. för bevakning av yrkesmässiga transporter av punktskattepliktiga varor (tobak, alkohol och olja) och för identifiering av svart arbetskraft. Spaning i samband med exempelvis restaurangkontroller och kontroller av s.k. svarttaxi har visat sig vara

YTTRANDE

Datum
1997-05-23Dnr
2915-97/910

värdefulla inslag redan i inledningen av utredningar. Sådan spaning har hittills endast utförts av polispersonal.

RSV vill i det sammanhanget framhålla att såsom det fiskala regelverket är utformat har det givits den tolkningen att spaning inte får utföras inom den fiskala verksamheten. I vissa fall finns det emellertid otvetydigt ett behov av spaningsinsatser.

Skattemyndigheterna har i sin fiskala verksamhet bl.a. ambitionen att komma till rätta med s.k. nonfilers, dvs. företag och personer som felaktigt inte låtit sig registreras för skatter och avgifter. Det kan t.ex. vara fråga om näringsverksamhet som bedrivs från ej fasta driftsställen (tillfällig handel) samt vissa riskbranscher som restaurang och taxi.

Till kategorin nonfilers i vid bemärkelse kan även hänföras sådana fall då de verkliga ägarna till företag försöker göra sig oåtkomliga för skattemyndigheterna genom att t.ex. anlita bulvaner eller bedriva verksamhet i stiftelseform. Nämnade tillvägagångsätt tenderar att bli allt vanligare och kräver för upptäckt en offensivt inriktad "uppsökande" kontroll.

Det finns anledning att anta att undanhållna skatter och avgifter uppgår till avsevärda belopp på grund av felaktiga eller uteblivna registreringar. I många fall torde felaktigheterna vara sådana att det är fråga om skattebrott.

Man kan enligt RSV:s uppfattning - grundad på synpunkter från erfarna revisorer - utgå ifrån att det faktiska behovet av spaningsinsatser för att klarlägga om olika omständigheter föreligger är betydligt större än de insatser som nu görs.

RSV anser att behovet när det gäller spaning är större än vad som redovisas i rapporten. Frågan bör därför bli föremål för fortsatta överväganden.

5. Genomförandet

RSV är positivt till ekobrottsberedningens förslag till en successiv uppbyggnad av skattekriminalverksamheten. Att utbilda och utveckla en så pass stor kader av kvalificerade skattebrottsutredare, som det här blir fråga om, kommer att ta avsevärd tid. Hur snabbt uppbyggnaden kan ske är beroende av ett

YTTRANDE

Datum
1997-05-23Dnr
2915-97/910

flertal faktorer. En faktor som skulle kunna snabba på processen vore om Ekobrottsmyndigheten avdelade särskilda åklagare som förundersökningsledare och som stöd åt skattebrottsutredarna under den period då kompetensen byggs upp.

Dessa åklagare bör åtminstone under viss tid och under det att verksamheten byggs upp, placeras vid skattekriminalenheten.

RSV anser att uppbyggnad av skattekriminalverksamhet under 1998 bör inledas endast vid skattemyndigheterna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län. Dessa skattemyndigheter har valts dels därför att behovet av skattekriminalverksamhet är störst i storstadsregionerna, dels därför att den inom skatteförvaltningen planerade regionaliseringen förväntas vara genomförd vid dessa myndigheter 1998. Ytterligare ett skäl är att dessa myndigheter redan nu förfogar över större delen av den kompetens som behövs i ett inledningsskede.

En sådan inledande begränsad uppbyggnad ger erfarenheter för en kommande uppbyggnad även vid övriga skattemyndigheter.

6. Utbildning / Praktik

RSV delar ekobrottsberedningens uppfattning att det är fullt möjligt att bygga upp erforderlig kompetens ifråga om straffrätt, straffprocessrätt och polisiära arbetsmetoder inom en skattekriminalverksamhet.

Utbildningen för en skatterevisor som ska fungera som utredningsman är relativt omfattande, minst åtta månader enligt förslaget. RSV vill understryka att slutligt ställningstagande till längd och innehåll inte bör göras förrän en inventering av kompetensen hos den aktuella personalen har genomförts.

RSV avser att ta erforderliga kontakter med Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen om hur utbildningen lämpligen bör utformas.

Ekobrottsberedningens förslag om utbyte och cirkulationstjänst är mycket bra. För ett genomförande krävs att ett tillräckligt stort antal skatterevisorer utbildas. Både ekonomiska resurser och tid behövs för att ersätta personalen i skattekriminalenheten med ny personal med tillräcklig kompetens på

YTTRANDE

Datum
1997-05-23Dnr
2915-97/910

det brottsutredande området. Det är också viktigt att beakta återväxten av skatterevisorer.

7. Åklagarresurser

Ekobrottsberedningen föreslår att skattekriminalenheten själv ska få genomföra förenklade brottsutredningar och förundersökningar av enkel beskaffenhet. Skillnaden mellan utredningsformerna är, enligt ekobrottsberedningen, att förenklad brottsutredning kan göras då gärningen erkänns, erkännandet stöds av den övriga utredningen och gärningen är lätt att bedöma ur straffrättslig synvinkel.

RSV ställer sig positivt till förslaget att befattningshavare vid skattemyndigheterna i det långa perspektivet förordnas att utfärda strafförelägganden. Detta innebär att den kategori av regelöverträdelser inom skatteområdet som i dagsläget inte kan prioriteras av polis/åklagare, i framtiden kan bli beivrade. Ur allmänpreventiv synvinkel är det väsentligt att även denna typ av brottslighet lagförs. RSV utgår ifrån att tillräckliga åklagarresurser avsätts vid Ekobrottsmyndigheten, i det korta perspektivet, för de utredningar som skattekriminalenheten kommer att genomföra med enbart böter som straffskala.

Överhuvudtaget är det viktigt att tillgången på åklagare inom området säkras på ett tillfredsställande sätt. Risken finns annars att åklagarväsendet blir den nya "flaskhalsen".

8. Övrigt

Ekobrottsberedningen berör i rapporten inte något om vad som ska hända med de skattebrott, som kommer att ligga outredda hos polisen, när skattekriminalverksamheten införs. RSV är av den bestämda uppfattningen att ett framgångsrikt genomförande kräver att verksamheten får påbörjas med i huvudsak nya, "egna" ärenden. Om alla äldre, outredda, ärenden lämnas över till de nystartade skattekriminalenheterna är det RSV:s uppfattning att statsmakternas förväntade resultat av den nya organisationen med stor sannolikhet inte kan uppfyllas. En genomgång och prioritering av vilka ärenden som ska bli aktuella för skattekriminalenheterna bör ske gemensamt av åklagare och skattekriminalenhet.

YTTRANDE

Datum
1997-05-23Dnr
2915-97/910

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör. Vid den slutliga handläggningen har även deltagit t.f. skattechefen Åkerblom, skattedirektören Arvidsson och avdelningsdirektören Rasin, föredragande, samt bitr. länsskattechefen Odéen.



Anitra Steen



Eva Rasin

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

07 -05- 1 3

Riksskatteverket
Företagsbeskattning
Administrativa avd
171 98 SOLNA

Till 2915 97 910

**Angående rapport från regeringens
ekobrottsberedning (Ds 1997:23) "Skattekriminal"**

Skattemyndigheten i Stockholms län (SKM) avger härmed yttrande över rubricerad rapport.

Sammanfattning

Skattemyndigheten förordar att skattekriminalenheterna organiseras enligt den tyska modellen. Detta skulle innebära en stor effektivisering av arbetet.

I andra hand tillstyrker myndigheten att en skattekriminalenhet införs i huvudsak i enlighet med beredningens förslag. Myndigheten poängter härvid vikten av att skattekriminalenheten har tillgång till de centrala skatteregistren och att frågan om sekretess mellan skattekriminalenheten och myndigheten i övrigt får en tillfredsställande lösning.

Vidare pekar myndigheten på att behovet av utredare och åklagare inte minskar med den föreslagna organisationen och att organisationsförändringen inte får tas till intäkt för en faktisk resursminskning.

Bakgrund

Inom ramen för den strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten som regeringen beslutade om i april 1995 ingick bl.a. frågan om en översyn av myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpningen. Frågan utreddes inom den av regeringen tillsatta ekobrottsberedningen vilket resulterade i ett förslag till en ny myndighetsorganisation. Förslaget bestod av två delar, dels ett detaljförslag till en ny myndighet, Ekobrottsmyndigheten, dels ett principförslag till en

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

skattekriminalorganisation inom skatteförvaltningen.

Med beaktande av de synpunkter som framkommit under remissbehandlingen kommer under 1998 Ekobrottsmyndigheten att inrättas som en ny myndighet inom åklagarväsendet.

Ekobrottsberedningens principförslag till inrättandet av en skattekriminalorganisation innebar att skattemyndigheterna skulle överta vissa brottsutredande uppgifter inom skatteområdet som idag hanteras av polisen. I nu föreliggande rapport redovisas ekobrottsberedningens fördjupningsarbete avseende problematiken kring utredning av skattebrott. Detta har bl.a. skett genom att i detalj studera den brottsutredande verksamheten vid den svenska tullen och den tyska skatteförvaltningen.

Motiv för en skattekriminalreform

Bland de motiv som förs fram av beredningen för en skattekriminalreform nämns bl.a. kompetensfrågorna samt problemet med seriekopplade myndigheter. SKM instämmer i denna beskrivning av problemområdet.

Att myndigheterna befinner sig i ett underläge i förhållande till den kriminalitet som skall bekämpas/förhindras har självklart flera orsaker. Ekobrottmål kräver inte enbart polisiära kunskaper eller kunskaper i straffrätt och straffprocessrätt utan ofta ligger svårigheterna inom det skatterättsliga området. Till detta kan också läggas att de ekonomiska brottslingarna numera förfogar över sådana ekonomiska resurser att de kan anlita den bästa expertis inom de områden där den brottsliga verksamheten bedrivs. Beredningen pekar också på den ökande internationaliseringen.

I rapporten konstateras att den kompetens som behövs är dubbel, den skall vara hög inom såväl skatteområdet som inom området brottsutredning. Detta innebär att oavsett om brottsutredningen förläggs till polisen eller till skatteförvaltningen måste kompetens tillföras.

SKM delar beredningens uppfattning att det är fullt möjligt att bygga upp erforderlig kompetens ifråga om straffrätt, straffprocessrätt och polisiära arbetsmetoder inom en skattekriminal-

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

organisation.

Som de viktigaste skälen för att komplettera kompetensen inom skatteförvaltningen anger beredningen att man på så sätt löser problemet med seriekopplade myndigheter samtidigt som man på bästa sätt upprätthåller hög skattekompens, detta mot bakgrund av att kunskaper inom skatterätten är färskvara. SKM delar denna uppfattning.

Vilken organisatorisk modell bör väljas?

Vid val av organisationsmodell har utredningen främst tittat på den svenska tullkriminalen och den tyska skattekriminalen.

Utredningens förslag är att det främst är den svenska tullkriminalen som skall stå modell för en skattekriminalorganisation, dock med det undantaget att skattekriminalen inte bör ha befogenhet att utöva våld mot person.

Den svenska tullkriminalen och den tyska skattekriminalen företer inbördes likheter såväl när det gäller arbetssätt som den organisatoriska uppbyggnaden. Det är i båda fallen fråga om särskilda enheter som ingår i myndigheter vars huvuduppgifter i övrigt är fiskala. En skillnad är dock att tullkriminalen har en mer polisiär utformning genom att den har befogenheter att använda våld vilket den tyska skattekriminalen saknar. En annan skillnad mellan dessa båda myndigheter är att den tyska skattemyndigheten handlägger både skatteutredning och skattebrottsutredning, medan tullkriminalen endast utför brottsutredningen och den fiskala utredningen ligger kvar på annan enhet inom tullmyndigheten. Från bägge håll framhålls rättssäkerheten som motivering till den valda organisationsformen. Enligt tyska skattetjänstemän innebär den gemensamma handläggningen att man inte riskerar att i skatteutredningen bortse från den skattskyldiges rättigheter enligt Europakonventionens artikel 6.

Att, som enligt den tyska modellen, låta skattekriminalen ta över skatteutredningen när förundersökning har inletts innebär avsevärda rationaliseringsvinster mot bakgrund av att färre personer behöver engageras i utredningarna. Beredningens förslag innebär en effektivisering genom att skattebrottsutredningarna utförs av

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

personer med skattekompetens. I det nu aktuella avseendet innebär förslaget endast en begränsad effektivitetshöjning eftersom innebörden fortfarande är att arbetet ska bedrivas på två ställen, nämligen skattekriminalen (brottsutredning) och ett skattekontor (den fiskala utredningen). Ytterligare skäl för den tyska modellen är att tullens sätt att arbeta trots allt avviker från skattemyndighetens sätt att arbeta. En skatteutredning är betydligt mera komplex än en tullutredning, vilket gör en sammanslagning av den fiskala utredningen och brottsutredningen betydligt mer effektiv inom skatteområdet.

SKM delar beredningens uppfattning att åtgärder måste vidtas för att effektivisera ekobrottsbekämpningen. Myndigheten förordar dock, mot bakgrund av vad som just anförts, att den tyska modellen görs till förebild för skattekriminalen.

Om detta inte befinns möjligt tillstyrker myndigheten beredningens förslag, under förutsättning att frågorna om sekretess mellan myndighetens övriga enheter och skattekriminalenheten liksom tillgången till de centrala skatteregistren ges en tillfredsställande lösning (jfr. avsnittet "Förutredning").

Ytterligare en modell redovisas i RSV rapport 1995:9 Skattemyndigheternas medverkan i en effektivare ekobrottsbekämpning. Modellen innebär mindre möjlighet till tvångsåtgärder för skattekriminalenheten samtidigt som möjligheterna till samarbete mellan skattemyndigheternas olika enheter är vidare än i beredningens förslag. SKM avvisar inte heller denna modell.

Förundersökning -ur såväl långt som kort perspektiv

SKM ställer sig bakom utredningens förslag att alla skattebrott skall utredas av en skattekriminalenhet vid en skattemyndighet. De problem som inledningsvis kan uppstå med bristande brotts- utredningskompetens inom skattemyndigheten kan lösas med utbildning och viss rekrytering av erfaren personal.

I utredningen föreslås att skattekriminalen även bör utreda brott som ofta begås i samband med skattebrott. Som exempel på sådana brott nämns bokföringsbrott och oredlighetsbrotten. SKM delar uppfattningen att dessa brott bör utredas av

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

skattekriminalen, om brotten begåtts i samband med skattebrott.

Beträffande de tvångsmedel som vid behov får tillgripas vid förundersökningen har utredningen föreslagit att våld mot person inte skall falla inom skattekriminalens befogenheter. Däremot skall skattekriminalens personal ha rätt att, efter åklagarbeslut, tillgripa tvångsåtgärder såsom husrannsakan och beslag. Utredningens förslag verkar vara väl avvägt. Det kan i och för sig i husrannsakansituationer finnas behov av att i vissa fall tillgripa våld och det kan då medföra praktiska problem att behöva invänta polis. I andra fall kan det bli aktuellt att någon som sitter i förhör skall gripas och anhållas, vilket endast kan göras av person med polisiär befogenhet.

Detta är dock problem som i flertalet fall löses genom att utredarna inför varje steg i utredningsarbetet gör noggranna riskanalyser. Utredaren har då möjlighet att inför ett förhör eller en husrannsakan göra en ungefärlig bedömning av om och i så fall vilken typ av polisbiträde som behövs. Det kan i ett fall (i det korta perspektivet) vara fråga om att biträde behövs av en skicklig förhørsledare och i ett annat att fråga är om att utnyttja polisens befogenhet att tillgripa våld. Vid större tillslag blir det ofta aktuellt med såväl gripande som hämtning till förhör. Vid dessa fall har dock planering kunnat ske i god tid. Sammanfattningsvis vill SKM instämma i beredningens slutsats att skattekriminalen inte skall kunna tillgripa våld mot person och framhålla vikten av att tillräckliga polisresurser finns tillgängliga för skattekriminalens utredare.

Utredningen föreslår att skattekriminalen då det gäller bötesbrott själv skall genomföra förenklade brottsutredningar och förundersökningar av enkel beskaffenhet. Skillnaden mellan utredningsformerna är, enligt utredningen, att förenklad brottsutredning kan göras då gärningen erkänns, erkännandet stöds av den övriga utredningen och gärningen är lätt att bedöma ur straffrättslig synvinkel.

SKM ställer sig positiv till förslaget att befattningshavare i det långa perspektivet förordnas att utfärda strafförelägganden. Detta innebär att den kategori av regelöverträdelser inom skatteområdet som i dags-

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

läget inte kan prioriteras av polis/åklagare i framtiden kan bli beivrade. Ur allmänpreventiv synvinkel är det väsentligt att även denna typ av brottslighet lagförs. SKM utgår ifrån att, i det korta perspektivet då åklagaren skall utfärda strafföreläggandet, tillräckliga åklagarresurser avsätts.

Enligt förslaget kommer skattekriminalen i sekretesshänseende att bli en självständig enhet inom skattemyndigheten och möjligheterna att föra uppgifter mellan skatteutredningen och skattebrottsutredningen och vice versa bli desamma som möjligheterna att idag lämna uppgifter mellan skattemyndighet och polis/åklagare. Utbyte av information med utländska myndigheter förefaller varken att underlättas eller försvåras om förslaget genomförs. I detta avseende skulle förslaget i varje fall inte innebära någon förbättring i myndigheternas möjlighet att beivra skattebrottslighet.

Regeringen har tillsatt en utredare för att göra en översyn av sekretessfrågorna inom ekobekämpningens område. Enligt direktiven skall utredningen föreslå åtgärder i syfte att effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Detta bör lämpligen ske genom att berörda myndigheter och andra organ ges möjlighet att i ökad utsträckning lämna information om sådant som har betydelse för att förebygga, upptäcka eller utreda ekonomisk brottslighet. Uppdraget skall vara slutfört före utgången av oktober 1998. SKM utgår ifrån att även frågor som har betydelse för samarbetet mellan skattekriminalen och skattemyndigheten uppmärksammas i utredningsarbetet. Handläggning av komplicerade ärenden kommer att kräva ett nära samarbete mellan de båda enheterna. För att underlätta detta samarbete borde det av sekretesslagen framgå att utbyte av information mellan de två delarna av skattemyndigheten kan ske utan att en brottsanmälan har gjorts.

En fråga som uppkommer är hur skatteutredningen skall bedrivas efter det att skattekriminalen har påbörjat skattebrottsutredning i de fall skatteutredningen inte är klar då brottsutredningen påbörjas. Enligt förslaget förefaller det som om den utredningen skall färdigställas inom skattemyndigheten, hos handläggande kontor.

Enligt SKM är den bästa lösningen att skattekriminalen utför båda utredningarna. Skatte-

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

kontrollutredningen har i sitt delbetänkande SOU 1996:116 funnit att den misstänktes rätt att tåga i skattebrottsutredningen "smittas" skatteutredningen på så sätt att rätten att tåga skall beaktas även i skatteutredningen när brottsanmälan gjorts. Den fiskala skatteutredningen kan således inte komma i ett annat läge genom att inte flyttas över till skattekriminalen. De uppgifter som framkommer vid förundersökningen kommer i allmänhet att kunna användas vid beskattningsbeslutet. Uppgifter från exempelvis förhör och husrannsakingar är ofta väldigt viktiga i skatteutredningen. Det mest effektiva för såväl den enskilde misstänkte som för staten är därför att skattekriminalen gör båda utredningarna och att brottsutredningen handläggs på det sättet som framförs i utredningen. Beskattningsbeslut till följd av skattekriminalens skatteutredning bör dock inte fattas på skattekriminalen utan överlämnas till det handläggande kontoret hos skattemyndigheten för beslut av skattenämnd när utredningen är klar. Någon inskränkning av den skattskyldiges rättssäkerhet blir inte följd av denna handläggningsordning, snarare tvärtom.

Såsom myndigheten tidigare anfört innebär en sådan arbetsmodell utan tvekan en besparing av resurser, genom att dubbelarbete undviks.

Förutredning

Enligt utredningens förslag bör det vara skattekriminalens uppgift att biträda åklagaren när det gäller förutredningar.

I utredningen hävdas att det är ovanligt med förutredning i samband med skattebrott. Detta torde i så fall avse polisens arbetsinsatser i denna del. De skatteutredningar som görs hos skatteförvaltningen kan i stora delar jämföras med förutredning om oegentligheter påträffas, men tillräcklig misstankegrad inte uppnåtts för att göra en brottsanmälan. Förutredningen består ofta i att göra registerslagningar mot skatteregistret samt att ställa frågor i samband med skatteutredningen.

SKM delar utredningens uppfattning i det lämpliga att placera denna arbetsuppgift på skattekriminalen. En förutsättning är dock att skattekriminalen får tillgång till skatteregistren.

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

Även denna fråga är föremål för särskild utredning. En särskild utredare har tillkallats för att utreda vilka register en kommande skattekriminal kan ha behov av för skattebrottsutredningar.

Om skattekriminalen skall

- biträda åklagaren i förutredningar
- aktivt delta i brottsförebyggande åtgärder
- på egen hand initiera brottsutredningar och därmed sammanhängande skatteutredningar
- bedriva egen kriminalunderrättelseverksamhet (se nedan)
- kunna ta emot och analysera extern information ur såväl brotts- som skattesynpunkt

förutsätter detta att skattekriminalen får skatteregistertillgång.

Såsom utredningen anger bedrivs redan idag inom skatteförvaltningen verksamhet som motsvarar polisens kriminalunderrättelsetjänst. Skatteförvaltningens deltagande i olika tvärgrupper, RSV:s branschkartläggningar, samt andra analyser har till syfte att med kriterierna väsenlighet och risk förbättra urvalet för kontrollverksamheten. För det fall skattekriminalen skulle komma att sakna tillgång till ett av de viktigaste urvalsinstrumenten som skatteförvaltningen förfogar över, framstår det som mindre välbetänkt att flytta denna funktion.

SKM delar beredningens uppfattning att skattekriminalen behöver tillgång till en regelrätt kriminalunderrättelseverksamhet. För det fall sådan verksamhet inte placeras inom skattekriminalen kan tillgång till sådan information erhållas genom att skattekompetens placeras på Rikskriminalpolisens underrättelseenhet.

SKM delar inte utredningens uppfattning att behovet av yttre spaning skulle vara tämligen begränsat inom skattekriminalens verksamhet. Myndighetens uppfattning är att denna typ av spaning väsentligt borde öka. Behov av yttre föreligger bl.a. för bevakning av yrkesmässiga transporter av punktskattepliktiga varor (tobak, alkohol och olja) och för identifiering av svart arbetskraft. Att den idag har en mycket begränsad omfattning beror enbart på de mycket knappa spaningsresurser för ekonomisk brottslighet som finns hos polisen. SKM:s uppfattning är att detta

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

huvudsakligen är en polisiär uppgift och att det är av stor vikt att dessa resurser ställs till skattekriminalenhetens förfogande.

SKM delar utredningens bedömning att det är ytterst viktigt att utveckla det internationella samarbetet. Dagens handräckningsförfarande går för långsamt. Det vore rimligt att skapa förutsättningar för ett mer formlöst utbyte på handläggarnivå efter det att de formella kontakterna har tagits på nationell nivå. Ett inter-polsamarbete bör kunna förbättra möjligheterna förutsatt att personer med skattekompetens finns att tillgå i övriga länder.

Arbetsvolym och bemanning

Utredningen anger i förslaget att en fullt utbyggd skattekriminalorganisation beräknas uppgå till omkring 250 befattningshavare. På ekotrotlarna tjänstgör idag ca 350-380 utredare. Därtill kommer en del utredare som arbetar med ekobrottsutredningar lokalt. Skattebrottsutredningarna sysselsätter en mycket stor del av dessa utredare. Enligt SKM är det angeläget att resurserna för ekobrottsbekämpning inte tillåts minska i samband med organisationsförändringen.

Beträffande resursbehovet av åklagarinsatser beräknas en fullt utbyggd skattekriminal kräva ca 40 årsarbetskrafter. SKM delar utredningens uppfattning att det är viktigt att de åklagarresurser som behövs för arbetet inom skattekriminalens område säkras på ett tillfredsfredsställande sätt. Risker finns annars att åklagarväsendet blir en flaskhals. Att tillräckliga resurser avsätts är även väsentligt ur den aspekten att skatteutredarna förväntas efterfråga bl.a åklagarstöd under den period då kompetensen byggs upp. Mot denna bakgrund framstår det föreslagna antalet åklagare som otillräckligt.

Förhören utgör en viktig del i alla förundersökningar. Detta gäller inte minst i skattebrottsutredningar. Utöver de särskilda kompetenskrav som ställs på förhørsledare måste, om utredningens förslag genomförs, vid resurstilldelningen beaktas att såväl hållande av förhör som dokumentation av dessa är en resurskrävande verksamhet. I de fall då dialogförhör hålls, vilka upptas på band, måste dessa för att kunna ingå i förundersökningen skrivas ut. För att inte för-

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

dröja utredningen i denna del måste behovet av skrivresurser beaktas.

Åklagarledda arbetsgrupper

Utredningen förespråkar att viss verksamhet vid skattekriminalen bör tillämpa systemet med fasta åklagarledda arbetsgrupper. Utredningen pekar på de fördelar respektive nackdelar som är förknippade med var man stationerar åklagare eller utredare från skattekriminalen och konstaterar slutligen att det inte finns skäl att slå fast någon generell lösning för hur de åklagarledda arbetsgrupperna skall organiseras inom skattekriminalens område. Enligt utredningen kan det bli aktuellt att placera åklagare från Ekobrottsmyndigheten vid skattemyndigheten samtidigt som vissa brottsutredare från skattekriminalen stationeras vid Ekobrottsmyndigheten.

SKM delar utredningens förslag att hur detta skall organiseras bäst löses av de berörda myndigheterna själva.

Myndighetens erfarenhet från detta område visar att behov av samlokalisering föreligger endast under en kortare period av utredningsarbetet.

Skattekriminalen bör enligt myndigheten ha sin hemvist i SKM:s lokaler.

Utgångspunkter för kompetensförsörjningen

SKM delar utredningens uppfattning att om skattetjänstemän ges utbildning i brottsutredning blir kompetensen lika hög inom brottsutredningarna som den är inom skatteutredningarna. Under denna kompetensuppbyggnadsfas krävs att skattekriminalen får tillgång till kriminalpoliskompetens. Initialt krävs därför att poliser med hög kompetens inom bl.a. förhörsteknik biträder utredarna på skattekriminalen.

Kompetensprofil/ rekrytering

Den kompetensprofil med avseende på utbildning, praktisk erfarenhet och personliga egenskaper som föreslås av utredningen delas i huvudsak av myndigheten.

Basen för rekrytering av utredare till skatte-

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

kriminalen kommer i allt väsentligt att bestå av tjänstemän från andra delar av skatteförvaltningen. Tyngdpunkten kommer enligt utredningen att ligga på personal med revisionsbakgrund (skatterevisorer) med inriktning ekorevisioner. Enligt utredningen kan även andra personalkategorier som uppfyller krav på utbildning och utredningserfarenhet komma ifråga. Mot bakgrund av att dagens ekobrottslighet ofta består av komplexa "härvor" krävs ofta juridisk kompetens. SKM vill därför peka på att skattekriminalen har behov av en allsidig kompetens.

Beslutsfattare för strafförelägganden

I utredningen har angivits att skatteintendenterna skulle utgöra en intressant kategori för uppgiften att utfärda strafförelägganden förutom att de även kan utgöra rekryteringsbas för utredare av skattebrott, se ovan. Enligt utredningen är det heller inget som hindrar att dessa processförare även arbetar med andra uppgifter såsom stödfunktion vid skatterevisioner. SKM delar utredningens uppfattning i denna del.

Personalcirkulation

SKM, liksom utredningen, har uppfattningen att en viss form av personalcirkulation utgör ett viktigt led i strävandena att vidmakthålla en hög kompetens. Det är därför viktigt att utrymme skapas för detta.

Christer Ångström
08-694 17 67

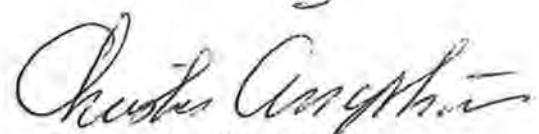
Datum
1997-05-12

A0100-55551-97/900

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad
länskattechef efter föredragning av läns-
specialisten Christer Ångström. I beslutet har
även deltagit chefen för juridiska avdelningen
Lisbeth Petersson, skattedirektörerna Göran
Berglund, Eva Carlqvist, Kjell Jönsson och Leif
Rosenfeld samt biträdande kontorschef John Moe.



Mats Sjöstrand



Christer Ångström

Länsskattechefen
013-201033Datum
1997-05-11 7039-97/900Bo Arvidsson
Företagsbeskattning
Administrativa avdelningen
Riksskatteverket
171 94 SOLNA

07 -05- 1 3

TJ

2915 97 910

**Rapport från regeringens ekobrottsberedning,
Skattekriminal (Ds 1997:23)**

Ert dnr 2915-97/910

Skattemyndigheten i Östergötland (SKM) har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på rubr rapport.

SKM lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

SKM tillstyrker beredningens principförslag, innebärande att skattekriminalverksamhet börjar byggas upp inom skatteförvaltningen fr o m 1998. Många skäl talar för att en skattkriminalreform kommer att medföra mycket stora framsteg när det gäller att bekämpa ekonomisk brottslighet. Det saknas enligt SKMs uppfattning anledning att anta att en skattekriminal i Sverige inte skulle fungera lika bra som erfarenheterna från Tyskland och från den svenska tullkriminalen utvisar.

SKM anser att ett genomförande av reformen fullt ut bör kunna ske något snabbare än vad som framgår av rapporten.

SKM understryker vikten av att åklagaren ges en framträdande roll vid bedrivande av skattekriminalverksamhet. Däremot ställer sig SKM inte bakom beredningens förslag att åklagaren ska kunna uppdra åt skattekriminalen att medverka vid förundersökning som avser brott utanför skattemyndigheternas verksamhetsområde.

SKM anser att behovet av spaningsinsatser är större än vad som redovisas i rapporten.

Det är enligt SKM viktigt att den nya

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

organisationen görs flexibel och att möjligheter och behov av cirkulation mellan skattekriminalen och sedvanliga skattearbetsuppgifter tydliggörs redan inför rekryteringen till skattekriminalenheterna. Frågorna om ledning, styrning och samordning bör särskilt uppmärksammas.

1 Allmänt

SKM delar ekobrottsberedningens uppfattning att inrättandet av en skattekriminal skulle innebära en väsentlig förbättring av förutsättningarna för att bekämpa skattebrottslighet och ekonomisk brottslighet överhuvudtaget. Reformen har också fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom skattebrottsutredningarna jämfört med vad som nu gäller skulle kunna bedrivas snabbare och med en generellt högre skattemässig kompetens.

Skattebrottsutredningar har som framhållits i rapporten många särdrag jämfört med flertalet andra ekoutredningar och kräver en specialistkompetens i skattefrågor. Det finns också mycket nära sakliga samband mellan den fiskala skatteutredningen och skattebrottsutredningen. I många fall utgörs polisens skattebrottsutredning nästan helt av det material som skattemyndigheten har tagit fram för skatteutredningen.

En organisatorisk lösning innebärande att skattebrottsutredningarna hanteras inom skattemyndigheten bör dels medföra att nödvändig skatterättslig kompetens kan upprätthållas för att nå framgång i brottsutredningarna och dels att de nuvarande problemen med flaskhalsar mellan de fiskala utredningarna och brottsutredningarna kan minska avsevärt. De nuvarande långa handläggningstiderna är klart otillfredsställande såväl av effektivitets- som av rättsäkerhetsskäl.

Genom att skattebrottsmålen är den volymmässigt dominerande delen av ekoutredningarna finns organisatorisk bärkraft för att inrätta särskilda skattekriminalenheter hos skattemyndigheterna.

I rapporten lämnas en redovisning av bl a erfarenheterna av tullkriminalen och den tyska skattekriminalen. Från tullverkets sida bedöms att nuvarande ordning fungerar mycket bra. Inga flaskhalsar uppstår i den brottsutredande verksamhet och brottsutredarna har ingående kunskap om den fiskalt inriktade och ofta svårtillgängliga tullagstiftningen.

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

Även organisationen med särskilda skattekriminalenheter inom den tyska skatteförvaltningen bedöms fungera väl. Handläggningen av skattebrottsutredningen anses ske klart snabbare än vad som kunde förväntas, om de skulle handläggas av polisen. En annan viktig fördel enligt tyska skattemyndigheter att skattebrottsutredningarna bedöms blir handlagda på ett fullt kompetent sätt. Brottsutredarna har samma kompetens när det gäller skattefrågor som kvalificerade skattetjänstemän i allmänhet.

Det saknas enligt SKMs uppfattning anledning att anta att en skattekriminal i Sverige inte skulle fungera lika bra som erfarenheterna från Tyskland och från den svenska tullkriminalen utvisar.

SKM är således i allt väsentligt positiv till de förslag som ekobrottsberedningen lagt fram och begränsar sina synpunkter till några av de områden som behandlas i rapporten.

2 Tidsperspektivet för genomförande och åklagarens roll

Den föreslagna reformen har ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv (avsnitt 12.4 i rapporten). Ett tungt vägande skäl för ett successivt genomförande är enligt ekobrottsberedningen att skatterevisorer och andra som ska rekryteras till skattekriminalen behöver tid för nödvändig kompetensutveckling till fullgoda brottsutredare. Det långsiktiga tidsperspektivet - dvs tiden mellan genomförandet av första och andra etappen - beräknas av beredningen till fyra eller högst fem år.

SKM delar beredningens syn att det är lämpligt med ett etappvis genomförande.

Åklagaren föreslås under framförallt den första etappen ha beslutsbefogenheterna i de väsentligaste avseendena. SKM anser att detta är välbetänkt, eftersom skattemyndigheterna ska få möjlighet att successivt växa in i sin nya roll.

Även sedan den andra etappen genomförts kommer enligt beredningens förslag åklagarinträde att ske i åtskilliga fall. SKM anser att beredningens förslag också i detta avseende är väl avvägt. Åklagaren har överhuvudtaget en central roll, särskilt när det gäller mera komplicerade ärenden

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

särskilt när det gäller mera komplicerade ärenden och när det är fråga om s k blandad brottslighet.

En så pass lång tidsutdräkt som upp till fem år mellan det att reformen har beslutats och till dess att den är fullt genomförd, kan emellertid enligt SKMs uppfattning få negativ påverkan på nuvarande organisation. Det finns risk för att olika initiativ och åtgärder får anstå till dess att genomförande skett fullt ut. Man går så att säga och väntar på att den nya ordningen ska lösa olika problemställningar. SKM har den uppfattningen att en kompetensuppbyggnad som görs målinriktad bör kunna ske något snabbare än inom en tidsrymd av fyra till fem år.

3 Förundersökning

Skattekriminalen föreslår att i det långsiktiga perspektivet få befogenhet att i vissa fall inleda och leda förundersökning (avsnitten 13.2, 14). Förundersökningsledningen ska övertas av åklagare dels så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet, om saken inte är av enkel beskaffenhet, dels när det är påkallat av särskilda skäl.

SKM vill särskilt betona att möjligheten för skattekriminalen att inleda och leda förundersökning, bör bidra till att förutsättningarna ökar för såväl snabbare upptäckt av brott som för ett snabbare utredningsförfarande. Välbekanta problem med nuvarande ekobrottsbekämpning är att myndigheterna ofta är sent ute med att uppdaga brott, långa genomförandetider för utredningarna, osv. Genom att åklagarna avlastas vissa ärenden av enklare beskaffenhet, bör den tyngre och mera systematiska ekonomiska brottsligheten kunna prioriteras på ett annat sätt än vad som idag är möjligt och olika åtgärder kunna sättas in snabbare.

Rättsäkerhetsaspekterna bör bli tillgodsedda på ett fullgott sätt genom att förundersökningsledningen ska övertas av åklagare så snart någon person skäligen kan misstänkas för brottet.

4 Artikel 6 i Europakonventionen

Artikel 6 i Europakonventionen (rätten att tåga i brottsutredning) vållar redan idag osäkerhet när det gäller tillämpningen i förhållande till

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

den upplysningsplikt den skattskyldige har i den fiskala utredningen. Det är i praktiken i många fall svært å tidsmæssigt fastställa når någon skåligen är misstånt for brott og ska anses som anklagad i Europakonventionens mening.

Grånsdragningsfrågorne når medverkans- og sanningsplikten opphør å gålla torde i og for sig, som omnåmns i rapporten, inte påverkas av om brottsutredningen utføres av politen eller av en særskild skattekriminalenhet inom skattemyndigheten. Det år emellertid under alla förhållanden ångelåget å hår förekommande frågestållninger ytterligere belyses eftersom man kan utgå ifrån å en effektiv ekobrottsbekåmpning åven i framtiden förutsåtter ett nårå samarbeide mellom de som svarer for de fiskala utredningerne og brottsutrederne.

5 Förutredning mm

I avsnittet om förutredning (avsnitt 15) behandlas bl a spaning i samband med förutredning om skattebrott. Ekobrottsberedningen anser å behovet av sk yttre spaning år sållysynt förekommande. SKM har inte den erfarenheten når det gåller ekobrottsbekåmpningen hår i lånet. Spaning i samband med eksempelvis restaurangkontroller og kontroller av s k svarttaxi har visat sig vara värdefulla inslag redan i inledningen av utredningerne for å klarlågga om ulike faktiske omståndigheter år for hånden. Inte sållan har politen haft problem å frigøra resurser for nåmnda insatser.

Ekobrottsberedningen pekar videre på å når det gåller grånsdragningen mellom spaning og skattekontroll ska åndamålsprinciplen tillåmpas d v s om skattekriminalen anlitas blir det fråga om det straffprocessuelle regelverket og i ånnat fall skattekontroll i enlighet med det fiskala regelverket. SKM vill i det sammanhånet framhålla å såsom det fiskala regelverket år utformat har det givits den tolkningen å spaning inte får utføres inom den fiskala verksamheten. I vissa fall finns det emellertid otvetydigt ett behov av spaningsinsatser.

Skattemyndigheterna har i sin fiskala verksamhet bl a åmbitionen å komme till råtta med sk nonfilers, dvs företag og personer som felåktigt inte låtit sig registreras for skatter og avgifter. Det kan t ex vara fråga om

Länsskattechefen
013-201033Datum
1997-05-11 7039-97/900

näringsverksamhet som bedrivs från ej fasta driftsställen (tillfällig handel) samt vissa riskbranscher som restaurang- och taxi-branscherna.

Till kategorin nonfilers i vid bemärkelse kan även hänföras sådana fall då de verkliga ägarna till företag försöker göra sig oåtkomliga för skattemyndigheterna genom att t ex anlita bulvaner eller bedriva verksamhet i stiftelseform. Nämnda tillvägagångsätt tenderar att bli allt vanligare och kräver för upptäckt en offensivt inriktad "uppsökande" kontroll. Det finns anledning att anta att undanhållna skatter och avgifter uppgår till avsevärda belopp på grund av felaktiga eller uteblivna registreringar. I många fall torde felaktigheterna vara sådana att det är fråga om skattebrott.

Man kan enligt SKMs uppfattning - grundad på synpunkter från erfarna revisorer - utgå ifrån att det faktiska behovet av spaningsinsatser för att klarlägga om olika omständigheter föreligger är betydligt större än de myndighetsinsatser som nu görs. Dels därför att polisen av naturliga skäl kan ha svårt att frigöra resurser, dels därför att man vid de fiskala utredningarna inte har befogenhet att genomföra spaning.

SKM anser sammanfattningsvis att behovet när det gäller spaning är större än vad som redovisas i rapporten. Spaning kan dock, som påpekas i rapporten, vara förenad med vissa risker och bör bli därför tillämpas med urskillning. De fall då skattekriminalen självständigt skulle kunna besluta om och genomföra spaning kan illustreras med följande uttalande i rapporten nedtill på sid 226. "Det innebär att spaning med personal från skattekriminalen i praktiken endast kan komma i fråga i enkla fall där kvalificerad spaningskompetens är obehövlig och situationen framstår som ofarlig."

6 Kriminalunderrättelsetjänst

Uppgifter från kriminalunderrättelsetjänst torde i dagsläget vara av relativt blygsam betydelse för bekämpningen av skattebrott. Det är emellertid angeläget att i ett så tidigt skede som möjligt fånga upp signaler om nya företeelser. I dagsläget är inte sällan myndigheterna "sent ute".

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

Möjligheten att bygga upp en underrättelsetjenst inom ramen för skattekriminalorganisationen är enligt SKM därför värd att överväga ytterligare. Eftersom en fortsatt internationalisering av viss del av brottsligheten kan förväntas borde det även inom ramen för underrättelsetjänstens arbete vara av intresse med en internationell samverkan när det gäller att fånga upp ny typ av brottslighet.

7 Brotts utanför skatteområdet

När det gäller brott utanför skatteområdet föreslås att åklagaren om det finns särskilda skäl skall kunna ge skattekriminalen i uppdrag att medverka vid förundersökningen. Enligt beredningen bör denna möjlighet användas återhållsamt (lagförslaget, 4 §, punkt 7, rapporten sid 195/196).

SKM ställer sig inte bakom förslaget. Risken finns att skattekriminalen kan komma att användas och uppfattas som någon form av reservkriminalpolis. Enligt SKMs mening bör skattekriminalens arbetsområde begränsas till de uppgifter den har kompetens för, dvs de som faller inom skattemyndighetens verksamhetsområde.

8 Sekretess

Från sekretesssynpunkt torde lösningen att skattekriminalen blir en självständig enhet inom SKM och därmed självständig verksamhetsgren enligt 1 kap 3 § sekretesslagen vara att föredra. Erfarenheterna från tillämpningen av de sekretessbrytande reglerna i 14 kapitlet 1 - 3 §§ sekretesslagen gentemot åklagar- och polismyndighet, är att dessa regler är tillräckliga för att ett verkningsfullt informationsutbyte ska kunna äga rum.

9 Ställföreträdaransvar i samband med strafföreläggande

I rapporten diskuteras huruvida det är lämpligt att förena strafföreläggande med ställföreträdaransvar. I propositionen 1996/97:100 "Ett nytt system för skattebetalningar mm" föreslås att det s k betalbrottet avseende innehållen skatt avkriminaliseras. Den enda

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

möjligheten som därefter återstår att föra talan om företrädaransvar i samband med brottmål är med tillämpning av av 16 kap 17 § första stycket andra meningen mervärdesskattelagen. Den möjligheten förutsätter dock att åtal för skattebrott eller vårdslös skatteuppgift väckts. Men hänsyn till att strafföreläggande ej avses användas vid dessa brott kan frågan inom kort antas bli inaktuell.

10 Organisation

Beredningens förslag innebär att den brottsutredande verksamheten ska bedrivas inom särskilda enheter direkt underställda myndighetschefen.

SKM delar beredningens uppfattning att denna organisationsform är den lämpligaste.

Inom Östergötlands län bedrivs viss del av den mera offensivt inriktade ekobrottsbekämpningen i särskilda samarbetsgrupper mellan bl a polis, åklagare och skattemyndigheter (adhoc grupper för vissa branschkontroller). Organisationen har visat sig ha stora fördelar. Man har också ambitionen att redan på planeringsstadiet så långt möjligt göra myndighetsgemensamma prioriteringar av vilka insatser som ska ske. Syftet är att de olika utredningarna ska ligga i fas med varandra och att flaskhalsar minskas.

Även i det fall brottsutredningarna utförs inom SKMs egen organisation är det naturligtvis nödvändigt med ett nära samarbete mellan de fiskala utredarna och brottsutredarna. Enbart det faktum att de organisatoriskt tillhör samma myndighet är inte ensamt tillräckligt för att få ut maximala effekter av skattekriminalreformen. Det är också nödvändigt att såväl resursdimensioneringen som prioriteringarna står i samklang mellan den fiskala delen av verksamheten och den brottsutredande delen och att samarbetet mellan de olika delarna fungerar bra.

SKM vill därför särskilt betona vikten av att organisationen av skattekriminalenheten görs flexibel. Möjlighet bör därför finnas att internt ändra såväl resursdimensioneringen som sammansättningen personalmässigt. Detta kan t ex åstadkommas genom cirkulation av personal som arbetar med brottsutredningar resp fiskala utredningar. Härigenom bör också rekryteringen av

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

skickliga skatterevisorer till skattekriminalen underlättas, samtidigt som behovet av brottsutredare med "färsk" skatterättslig kompetens kan tillgodoses.

Frågorna om personalcirkulation diskuteras på sid 282/283 i rapporten. Beredningen tar dock inte ställning till tidsramar och omfattning av cirkulationen. Inför det praktiska genomförandet av skattekriminalorganisationen bör dock dessa frågor ytterligare utredas och tydliggöras. Inte minst viktigt är detta för den personal som är intresserad av att övergå till tjänstgöring vid skattekriminalen.

11 Gränsdragningen mellan ekobrottsmyndighetens, polisens och skattekriminalens arbete

Enligt vad som framgår av rapporten är avsikten att skattekriminalen - i varje fall på sikt - ska ges befogenhet att inleda och leda vissa förundersökningar som faller inom skattemyndighetens verksamhetsområde. Detta innefattar utöver skattebrott vissa andra brott inom områden som hanteras av skattemyndigheten. Vid blandad brottslighet ska skattekriminalen utreda skattebrottsdelen och polisen övrig brottslighet.

I det korta perspektivet däremot ska arbetet börja med mera begränsade och mindre självständiga arbetsuppgifter (kapitel 14). Polisen kommer då att fortfarande ha omfattande arbetsuppgifter när det gäller utredning av skattebrott. Vidare kommer den nyinrättade ekobrottsmyndigheten att byggas upp och få en central roll inom ekobrottsbekämpningen. Svårigheterna med att komma till rätta med olika gränsdragningsfrågor, exempelvis beträffande vilken myndighet som gör vad, får inte underskattas. Frågorna lämnas i rapporten till viss del olösta. Det är därför nödvändigt med klarlägganden i denna del, särskilt mot bakgrund av att ekobrottsmyndigheten ska bygga upp en ny organisation.

12 Kompetensfrågor

SKM vill understryka att det innebär stora fördelar om skattekriminalen, som föreslås i rapporten, har kompetens inom olika områden såsom skatterätt, brottsutredning och process. Härigenom blir förutsättningarna utomordentligt

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

goda att få en allsidig belysning av olika frågeställningar och medför därmed stora möjligheter att arbeta fram ett hållbart underlag för brottsmålsprocesserna. Inte minst gäller detta de skatterättsligt mest komplicerade ärendena.

13 Ledning, styrning

Organisatoriskt och administrativt föreslås skattekriminalen vara direkt underställd chefen för skattemyndigheten. När det däremot gäller en stor del av det operativa arbetet, d v s bedrivandet av förundersökning, kommer dock arbetet att ledas och arbetsmängden att bestämmas av åklagaren. Enligt SKMs uppfattning är det därför angeläget att i det fortsatta arbetet med uppbyggnad av skattekriminal särskilt uppmärksamma frågorna om ledning, samordning och styrning.

I handläggningen av detta ärende har förutom undertecknad länsskattechef deltagit skattedirektör Ove Johansson, föredragande och Leif Fredriksson, rättsenheten.



Karl-Erik Nörd



Ove Johansson

Laila Nilsson
040-14 63 41

REMISSVAR

Datum
1997-05-09

A1200-25473-97/900

RSV, Företagsbeskattning
Bo Arvidsson
171 94 SOLNA

07 -05- 1 2

Tdl

2915 97 910

Rapport från regeringens ekobrottsberedning, Ds 1997:23 Skattekriminal. (Dnr 2915-97/910)

Inledning

Skattemyndigheten instämmer i beredningens förslag till en skattekriminalreform. Förslaget innebär såväl kompetenshöjning i utredningarna som förbättrad resursstyrning, vilket kommer att leda till ökad kvalitet och effektivitet. Skattemyndigheten är i princip positiv till det föreslagna successiva genomförandet som möjliggör att myndigheten erhåller nödvändig teoretisk och praktisk erfarenhet av brottsutredning.

Effektivitet

Rapporten har på ett belysande sätt jämfört två redan fungerande system där brottsutredning genomförs av annan än polismyndighet, nämligen den svenska tullkriminalen och den tyska skattekriminalen.

Man har valt tullkriminalen som främsta förebild för den föreslagna skattekriminalen bl.a med motivering att den är mera betryggande när det gäller ändamålsprincipen. Ur effektivitetssynpunkt torde dock den tyska skattekriminalen vara överlägsen. Det är emellertid ändå mycket betydande effektivitetsvinster i rapportens förslag. Då skattemyndigheten styr resurstilldelningen för såväl den fiskala utredningen som brottsutredningen finns förutsättningar för en snabb och smidig hantering utan den flaskhalsproblematik som råder idag. Det faktum att brottsutredaren på skattekriminalen är specialist på området inom vilket brottet begåtts innebär en väsentlig kvalitetshöjning i utredningen. Det uppväger den mindre erfarenhet av brottsutredning som inledningsvis kommer att finnas.

Det finns inget att erinra mot den föreslagna fördelningen av ärenden mellan polisen och skattekriminalen. De brott som föreslås bli skattekriminalens utredningsområde svarar mot den kompetens som finns inom myndigheten. Avgränsningen i fråga om bokföringsbrott till att gälla enbart sådana som anmälts av skattemyndigheten är absolut nödvändig.

Laila Nilsson
040-14 63 41

REMISSVAR

Vedlegg A

Datum
1997-05-09

A1200-25473-97/900

Arbetsfördelning

Enligt förslaget kommer skattekriminalen att vara en fristående enhet som utreder de ärenden skattemyndigheten anmält för misstänkt skattebrott mm.

Skattemyndighetens brottsanmälningar sker i huvudsak (ca 80%) *efter* avslutad revision. Personalen på skattekriminalen kommer att vara väl förtrogen med skattefrågor, handläggningsrutiner inom myndigheten och revisionspromemorians utformning. De kommer dessutom tämligen omgående att kunna påbörja brottsutredning och har lätt att kommunicera med skatterevisorn för att reda ut eventuella oklarheter. I dessa fall uppkommer inga problem med att fördela arbetsuppgifterna mellan skatterevisorn och personalen på skattekriminalen, den ene tar vid där den andre slutade.

I mer omfattande och komplicerade fall sker brottsanmälan normalt *före* eller *under* pågående utredning. Av rapporten framgår att de båda utredningarna ska genomföras parallellt och att skatterevisorn på samma sätt som idag skall kunna anlitas som sakkunnig. Idag är gränsen mellan myndigheterna mycket klar eftersom de besitter olika kompetens. Skatterevisorn står för all granskning av beslagttaget material med ekonomisk anknytning och polisen genomför tvångsåtgärder, spaning förhör mm. Det framgår inte helt klart av rapporten hur arbetsfördelningen mellan skatterevisor och skattekriminalens personal skall vara. Det måste förutsättas att ett teamarbete kan bedrivas mellan dessa för att uppnå effektivitet i utredningsarbetet. Målgruppen som är tänkt att rekryteras till skattekriminalen dvs skatterevisorer med erfarenhet av ekorevision, kommer inte att nås om arbetsuppgifterna endast omfattar de moment polisen utför idag.

Genomförande

Utbildningen för en skatterevisor som skall fungera som utredningsman är relativt omfattande, minst 8 månader enligt förslaget. För att det mycket goda förslaget om utbyte och cirkulationstjänst skall bli verklighet måste ett tillräckligt stort antal revisorer utbildas. Det är också viktigt att sörja för återväxt av den grupp av skatterevisorer som har inriktning mot skattebrott. De mera omfattande utredningarna emanerar från denna grupps arbete. Faran är annars att skattekriminalen i framtiden i huvudsak har bagatellbrott att utreda.

Det är utan tvivel nödvändigt med en successiv uppbyggnad av skattekriminalen. Personalen behöver utbildas både teoretiskt och praktiskt. Hur snabbt uppbyggnaden kan ske är beroende av ett flertal faktorer. En faktor som kan bidra till en önskad förkortning av perioden är att Ekobrottsmyndigheten avdelar särskilda åklagare vars huvuduppgift är att vara förundersökningsledare och utfärda strafförelägganden i utredningar som genomförs på skattekriminalen. Det är ur utbildningssynpunkt att föredra om åklagarna åtminstone under viss tid i det korta perspektivet kan placeras vid skattekriminalen.

Laila Nilsson
040-14 63 41

REMISSVAR

Datum
1997-05-09

A1200-25473-97/900

Det är vidare viktigt att åklagarna lämnar ärenden av varierande svårighetsgrad för utredning i tillräcklig mängd under det korta perspektivet.

När det gäller åklagarens val av utredare kan anföras att utredningens komplexitet när det gäller skattefrågan naturligtvis inte kommer att utgöra hinder för åklagaren att välja skattekriminalen som utredningsenhet. Istället torde risken för våld mot person vara det främsta argumentet för att styra utredningen till polisen. Enligt rapporten är det inget som hindrar att en polis deltar i brottsförebyggande syfte. Polisens närvaro vid husrannsakan bör regleras mera generellt. Det faktum att polisen inte hittills märkt våld i större utsträckning vid utredning av ekonomiska brott, kan bero på att närvaron av en polis och kännedom om dennes befogenheter har preventiv effekt.

Enligt lagförslaget skall skattekriminalens befogenheter öka när regeringen så bestämmer. En noggrann dokumentation och analys av resultatet under det korta perspektivet är därför nödvändig. Hur regeringen skall få kännedom om när det korta perspektivet har gått till ända framgår inte av rapporten. Det kan förutses att alla landets skattekriminalenheter inte samtidigt har erhållit nödvändig kompetens för brottsutredning så att de utökade befogenheterna enligt lagförslaget kan inträda. Skattekriminaliteterna vid regionerna som innefattar storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö torde ha bäst förutsättningar att inhämta de nya kunskaperna eftersom det här finns hög och jämn ärendetillströmning.

Ett successivt införande av skattekriminal med början i dessa regioner skulle vara att föredra.

Registeråtkomst

Rapporten bygger till mycket stor del på hur tullkriminalen arbetar. Av sammanställningen på sidan 150 framgår alla de olika register som tullkriminalen i Stockholm har tillgång till. Det kan konstateras att tullen har eget spanings- och förundersökningsregister samt dessutom tillgång till polisens register. Motsvarande befogenheter torde på sikt vara nödvändiga även för skattekriminalens verksamhet. Det vore vidare önskvärt om skattekriminalen kunde få tillgång till skattemyndighetens centrala transaktionsregister för hela landet, naturligtvis endast med behörighet att söka uppgifter utan att förändra dessa. Under exempelvis pågående förundersökning och vid förutredning är det nödvändigt för utredaren att kunna sammanställa och dra slutsatser ur uppgifter från registret. Ett system där varje enskild uppgift ur registret skall begäras från skattemyndigheten blir mycket ineffektivt och medverkar dessutom till att uppgift om vilka personer som är intressanta för skattekriminalen sprids till en onödigt stor krets.

Samverkan

Avsikten är att Ekobrottsmyndigheten ska ha en total överblick över all verksamhet mot ekobrott. Eftersom en icke oväsentlig del av de ekonomiska brotten kommer att utredas på skattekriminalen

Laila Nilsson
040-14 63 41

REMISSVAR

Datum
1997-05-09

A1200-25473-97/900

måste samarbetsrutiner mellan Skattemyndigheten och Ekobrottsmyndigheten upprättas. Ett fortsatt samarbete med Kronofogdemyndigheten bör också prioriteras. Därmed synes det naturligt att Ekobrottsmyndigheten övertar ansvaret för den nuvarande samverkansgruppen på chefsnivå.

I den slutliga handläggningen av detta ärende har deltagit länskattechef Lennart Bjerkner, beslutande, skattedirektör Sven-Yngve Nilsson samt Laila Nilsson, föredragande.


Lennart Bjerkner
Laila Nilsson

Länsskattekontoret
Lars-Åke Larsson
031-606379

YTTRANDE

Datum
1997-05-13

A 23119-97-900

Inkom 970513 / M
Tel 2915-97/910

Riksskatteverket
Företagsbesk, adm. Avd
Bo Arvidsson
171 94 SOLNA

Betr. Ds 1997:23, Skattekriminal - rapport från ekobrottsberedningen

Er remiss 1997-04-10 Ert dnr 2915-97/910

Sammanfattning

Skattemyndigheten ställer sig bakom förslaget om att inrätta särskilda skattekriminalenheter inom skatteförvaltningen. Till skillnad från utredningen anser dock skattemyndigheten att skattekriminalerna skall kunna genomföra såväl skatte- som brottsutredningen i likhet med de tyska skattekriminalerna varför denna lösning förordas i stället för den som valts av utredningen.

Enligt skattemyndighetens uppfattning påverkas inte bara effektiviteten utan även rekryteringsbasen av möjligheten att kunna genomföra båda utredningarna. Effektiviteten påverkas av möjligheten att kunna utnyttja den positiva växelverkan skatte- och brottsutredningen ger. Rekryteringsbasen breddas och skattekompetensen garanteras genom att befogenheten att genomföra traditionella skatterevisioner finns.

Organisationsmodeller

I rapporten diskuteras två huvudmodeller, dels tullverkets tullkriminaler, dels de tyska skattekriminalenheterna. Modellerna har en väsentlig skillnad - i de tyska skattekriminalenheterna genomförs både den fiskala utredningen och brottsutredningen under det att tullkriminalerna enbart handlägger brottsutredningen.

Utredningen har valt att föreslå en skattekriminal uppbyggd på samma sätt som tullverkets tullkriminaler, dvs att hålla den fiskala utredningen skild från brottsutredningen. Enligt skattemyndighetens uppfattning har utredningen dragit förhastade slutsatser eftersom basen i tullkriminalens verksamhet på intet sätt är jämförbar med basen för en eventuell skattekriminal.

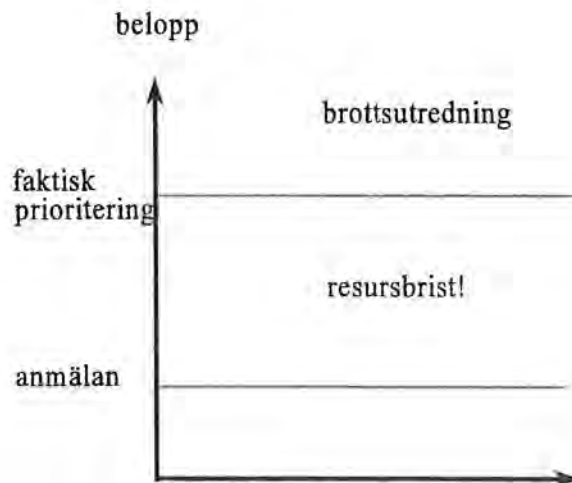
Ur effektivitetssynpunkt är det väsentligt att kunna genomföra såväl skatteutredning som brottsutredning då brottsutredningen bygger på den skatteutredning som varit underlag till anmälan om brottsmisstanke. Detta konstateras också i rapporten. Just att

kunna driva utredningarna i växelverkan mellan brottsutredning och skatteutredning gör att utredningen fullföljs framgångsrikt och att effektivitet uppnås i båda utredningarna. Erfarenheterna från Tyskland visar att rättssäkerheten stärks genom att avgränsningarna i Europakonventionens artikel 6 blir tydligare när båda utredningarna hanteras samtidigt.

Det är vidare betydelsefullt att man som i Tyskland skiljer mellan normal beskattningsverksamhet och brottsutredande verksamhet. Ärendet bör således lämnas över från skattekontoren till skattekriminalerna så fort misstanke om brott uppkommit. Vidare bör beskattningsbeslut efter avslutad utredning fattas av respektive skattekontor.

Resurser

Vilka utredningar kommer att genomföras på en skattekriminal? Av rapporten kan utläsas att i det korta perspektivet är det sådana utredningar som kan förväntas leda till bötesstraff. I dagsläget görs prioriteringar med hänsyn till den resurs som finns hos polis/åklagare för skattebrottsutredningar. Schematiskt kan det beskrivas på följande sätt:



De anmälningar som i dag inte utreds pga resursbrist är ofta av enklare karaktär där beloppet - den undandragna skatten ligger under 200 tkr. I denna kategori finns förmodligen de ärenden som kommer att hanteras av skattekriminalerna. Har detta analyserats vid resursberäkningen?

Till presumtiva utredningar för skattekriminalen kommer även "enkla" brottsutredningar som i dag utreds på traditionellt sätt i samverkan med polis/åklagare. För att klara alla brottsutredningar i

framtiden måste skattemyndigheten avsätta resurser enligt följande

- den resurs som i dag biträder polis/åklagare i skattebrottsutredningar. Till viss del liktydig med "svåra" utredningar.
- ytterligare resurs för "enkla" utredningar som i dag inte utreds pga resursbrist.

Kompetenskraven på de personer som ska hantera "enkla" ärenden är mycket höga. Eventuellt kan det vara samma personer som i dag hanterar "svåra" ärenden. Följden kan bli att skattemyndigheten, åtminstone inledningsvis, får ett konkurrensförhållande som kan förskjuta revisionsverksamheten mot enklare EKO-ärenden. Skattemyndigheten måste därför förvissa sig om att resurs finns för "svårare" EKO-utredningar.

Vidare kan spekuleras i om begränsningen i att inte kunna arbeta enligt taxeringslagens bestämmelser i kombination med att man hanterar "enkla" ärenden påverkar rekryteringen. Förmodligen påverkar detta valet för erfarna revisorer som vill bibehålla sin revisorskompetens och som vill hantera komplicerade utredningar.

I handläggningen av detta yttrande har deltagit skattechefen Bo Norrman och skattedirektören Lars Berggren.

Lars-Åke Larsson

Länsskattechefen
Björn Östblom
023-46759

REMISSVAR A2000-7287 97/900
Datum
1997-05-07

Vedlegg A

Bo Arvidsson
Riksskatteverket
Tritonvägen 21
171 94 SOLNA

97 -05- 1 2

Toll

2915 97 910

Rapport från regeringens ekobrottsberedning

Dalarnas län har beretts tillfälle lämna synpunkter på rubricerade rapport (Ds 1997:23) som avser inrättande av en skattekriminal. Jag får med anledning härav anföra följande:

Inrättandet av en skattekriminal inom skatteförvaltningen skulle innebära en väsentlig förbättring av förutsättningarna för att bekämpa skattebrottslighet på ett effektivt sätt. Reformen skulle också innebära fördelar från rättssäkerhetssynpunkt med hänsyn till att skattebrottsutredningarna skulle kunna bedrivas snabbare och med en generellt högre skattemässig kompetens. Effektivitetsvinster skulle uppstå bl a genom att systemet med seriekopplade myndigheter med åtföljande flaskhalsar upphör och att det blir möjligt att ta ett samlat grepp på resurs- och prioriteringsfrågor när det gäller skattekontroll och skattebrottsutredning. Det blir även möjligt att effektivisera beivrandet av enkla brott inom skatteområdet, som i dag väsentligen lämnas utan åtgärd, genom att ge myndigheten möjlighet att utfärda strafföreläggande. Jag anser att de förslag som lämnas i beredningens rapport är bra men vill lämna följande kommentarer/synpunkter.

Arbetsbalanser

På sidan 106 och följande lämnas uppgifter om bl a nuvarande balanser av anmälningar om misstänkt ekonomisk brottslighet. Antalet öppna ärenden på ekorotlarna (balanser av förundersökningar om renodlade skattebrott och uppbördsbrott som gjorts av skattemyndigheterna) uppges uppgå till ca 2000 st. I utredningen saknas uppgift om vad som skall hända med dessa ärenden om en skattekriminal inrättas.

Jag anser att en grundförutsättning för att inrättandet av en skattekriminal skall medföra den effektivitet inom detta område som utred-

Länsskattechefen
Björn Östblom
023-46759

REMISSVAR
Datum
1997-05-07

ningen och förvaltningen hoppas är att dessa balanser inte till någon del överförs till de nybildade skattekriminalerna.

Val av organisatorisk lösning

I rapporten sägs ingenting om hur skattekriminalen skall organiseras eller på hur många ställen. I Regionprojektets rapport presenteras tre olika alternativ: inom RSV, en särskild myndighet eller inom de regionala skattemyndigheterna. Regionprojektet påpekar flera nackdelar med de två första alternativen och anför följande beträffande placering på de nya regionerna: "Fördelarna med detta alternativ är att det ger en närhet mellan utredningsformerna som är en av grunderna för att tankarna om skattekriminalverksamheten överhuvudtaget förts på tal. Det ger en god möjlighet att hantera ärendena när de övergår från att vara ett sedvanligt skatteärende till ett om misstänkt brott. Vidare är det oftast inom de regionala myndigheternas ordinarie skatteutredande verksamhet som brottsutredningarna har sin upprinnelse. Styrningen av utredningsinsatserna kan ske på ett bra sätt utan organisatoriska hinder. Vidare finns de kompetensmässigt största fördelarna med detta alternativ, eftersom det på ett enkelt sätt möjliggör en bra rekrytering av personal samt också en möjlighet för personalen att växla mellan arbetsuppgifterna på ett enkelt sätt".

Jag förutsätter därför att skattekriminalverksamheten placeras på de regionala skattemyndigheterna med en skattekriminal på respektive myndighet. När det gäller regionen Gävleborgs län och Dalarnas län bör därvid även beaktas att Särskilda skattekontorets beskattningsverksamhet fysiskt är placerad inom regionen. Om och i så fall hur detta skall påverka vår regions skattekriminal bör beaktas särskilt.

Genomförandet

Enligt författningsförslagen skall lagen om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning mm träda i kraft den 1 januari 1998. Enligt övergångsbestämmelserna skall lagen till en början gälla med vissa inskränkningar, vilket innebär att skattekriminalen inte själv får leda förundersökning, besluta om användning av tvångsmedel eller utfärda strafföreläggande. Tills dess att regeringen beslutar annat är dessa åtgärder förbehållna åklagaren.

Länsskattechefen
Björn Östblom
023-46759

REMISSVAR

Datum
1997-05-07

För det långsiktiga perspektivet har beredningen föreslagit att skattekriminalen - i likhet med tullkriminalen och polisen - skall få utföra så kallade förenklade brottsutredningar, varmed förstås brottsutredningar som är av så enkel beskaffenhet att reglerna om förundersökning inte behöver tillämpas. I dessa fall medverkar alltså ingen åklagare eller annan undersökningsledare. Förfarandet har för skattekriminalens del betydelse särskilt när det gäller att ta fram utredningsunderlag i de fall då skattekriminalen skall kunna utfärda strafföreläggande. På sidan 216 anges att "dessa utredningar bör skattekriminalen, enligt vår mening, ges befogenhet att utföra redan i det korta perspektivet." "Det förenklade brottsutredningsförfarandet bör därför inte tas i bruk vid skattekriminalen förrän efter en tid, då detta befinner sig lämpligt. Det bör vara en sak för Riksskatteverket och Riksåklagaren att i sinom tid överenskomma om när detta skall ske."

Det ovan anförda innebär att skattekriminalen i det korta perspektivet kan utföra förenklade brottsutredningar, när RSV och Riksåklagaren kommer överens om detta. De förenklade brottsutredningarna är i första hand beslutsunderlag för strafföreläggande. På sidan 248 anges att det är Riksåklagaren som förordnar beslutsfattare i ärenden om strafföreläggande.

På samma sida anges även att när strafföreläggande skall börja utfärdas inom skattemyndigheten är det lämpligt att åtminstone inledningsvis engagera personer med erfarenhet av åklagarverksamhet - exempelvis pensionerade åklagare - eller andra med liknande kompetens och erfarenhet för att, kanske på deltidsbasis, arbeta med dessa frågor inom skattemyndigheterna.

Sammanfattningvis innebär detta att skattekriminalen kan göra förenklade brottsutredningar när RSV och Riksåklagaren kommer överens om detta. Riksåklagaren förordnar beslutsfattare i ärenden om strafföreläggande. Skattemyndigheten bör initialt engagera till exempel pensionerade åklagare, som i så fall utnämns som beslutsfattare i ärenden om strafföreläggande. Med dessa noggranna rutiner anser jag det överflödigt att regeringen, enligt övergångsbestämmelserna, skall besluta om när detta skall införas.

Det är även viktigt att åklagarna inte belastas med enkla ärenden av detta slag under en längre tid då de annars riskerar att bli en flaskhals i

Länsskattechefen
Björn Östblom
023-46759

REMISSVAR
Datum
1997-05-07

hanteringen.

Åklagare för skattekriminalens utredningar

Under rubricerade avsnitt anger beredningen att behovet av åklagarinsatser för en fullt utbyggd skattekriminal kan beräknas till omkring 40 årsarbetskrafter och att Ekobrottsmyndigheten svarar för åklagaruppgifterna.

Även i ett kort perspektiv kommer dock åklagaren bli som undersökningsledare att spela en viktig roll som garant för en korrekt handläggning vid skattekriminalen. Det är därför angeläget att tillräckliga åklagarresurser avsätts redan från början och att dessa även "öronmärks".

På sidan 270 anges att det inte finns skäl att slå fast någon generell lösning för hur de åklagarledda arbetsgrupperna skall organiseras inom skattekriminalens område. Mycket talar för att man både kan stationera vissa åklagare vid skattemyndigheten samtidigt som vissa brottsutredare från skattekriminalen stationeras vid Ekobrottsmyndigheten. För vår region blir denna fråga avhängig av var Ekobrottsmyndigheten lokaliserar sina resurser. Om Falun eller Gävle får personal från Ekobrottsmyndigheten bör det inte bli några problem, men om alternativet blir Västerås eller Örebro kan det bli svårt eller rent av omöjligt att få personal från "vår" skattekriminal att tjänstgöra någon längre tid på dessa orter.

Rekrytering

Under avsnittet 18.3 behandlas rekryteringen av utredare till en presumtiv skattekriminalverksamhet. Jag vill understryka de slutsatser som utredningen kommit fram till nämligen att det i första hand bör vara skatterevisorer som rekryteras till skattekriminalen. Den kompetensmässiga bemanningen, där beskattningskunskaperna inte får underskattas, av denna verksamhet kommer, särskilt initialt, att vara oerhört viktig för att ge önskvärt resultat såväl på kort som lång sikt.

Utbildning

Eftersom Ekobrottsmyndigheten organiseras upp under 1997, bör skattekriminalverksamheten komma i gång med sin verksamhet i nära anslutning till detta.

Länsskattechefen
Björn Östblom
023-46759

REMISSVAR

Datum
1997-05-07

Vedlegg A

Beredningen anger på sidan 284 att den utbildning inkl praktik som en skatteutredare behöver för att bli en brottsutredare uppgår till åtminstone åtta månader. För att skattekriminalen skall kunna börja fungera är det därför angeläget att utbildningsverksamheten organiseras så fort som möjligt och att utbildningen kan påbörjas redan under första halvåret 1998. Även om de nya regionerna inte träder i kraft förrän vid årsskiftet 1998/99 bör således länen kunna sända skatterevisorer med erfarenhet av eko- och skattebrottsrevision och intresse för skattekriminalverksamhet på utbildning.

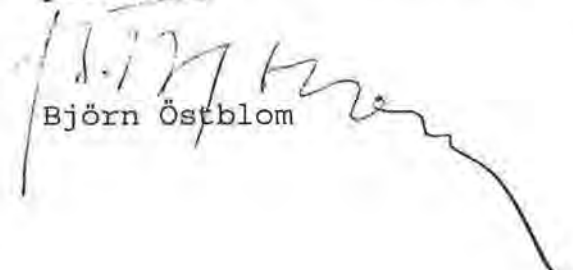
Beredningen anser att utbildningen bör planeras av Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket gemensamt men att det bör vara Riksskatteverket som ansvarar för utbildningen av sin personal.

Vad gäller praktiktjänstgöring anges att den bör äga rum vid polisens kriminalrotlar, särskilt de rotlar som är knutna till Ekobrottsmyndigheten. Även här är det angeläget att praktiken kan påbörjas så fort som möjligt och helst under första halvåret 1998.

I detta sammanhang bör påpekas att skattesidan sannolikt kommer att "tappa" skickliga skatterevisorer med erfarenhet av eko- och skattebrottsrevisioner till skattekriminalen och att det tar lång tid att bygga upp denna verksamhet till den höga nivå som den har idag.

Punktskatter

Om punktskatte revisorer även i framtiden, som jag förordat i diskussionerna avseende regionaliseringsutredningen, skall finnas på de orter där de är lokaliserade idag (Stockholm, Göteborg, Malmö och Falun), bör skattekriminalenheterna på de regioner dessa städer tillhör även tillföras kompetens på punktskatteområdet. Se även vad jag anfört om detta under rubriken val av organisatorisk lösning. När det gäller punktskatteverksamheten i övrigt kommer Särskilda skattekontoret, enligt önskemål från RSV, att avge ett eget yttrande.



Björn Östblom

Särskilda skattekontoret
Bo Wikström
0240-871 73

YTTRANDE

Datum
1997-05-09

K2050-26129-97/900

Riksskatteverket
Bo Arvidsson
Företagsbeskattning
Administrativa avdelningen
171 94 SOLNA

Till
97-05-13
2915 97 910

Angående rapport från regeringens ekobrottsberedning, Skattekriminal (Ds 1997:23)

Riksskatteverket (RSV) har fått rubricerad rapport på remiss från finansdepartementet. Med anledning härav har vissa skattemyndigheter, däribland Skattemyndigheten i Dalarnas län (SKM), beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på rapporten. RSV har därvid funnit det önskvärt att Särskilda skattekontoret (SSK) av praktiska skäl avger ett separat yttrande. SKM lämnar därvid allmänna synpunkter. SSK kommenterar huvudsakligen ur ett punktskatteperspektiv.

Allmänt

SSK delar beredningens uppfattning att det bör inrättas en skattekriminal inom skatteförvaltningen för att effektivisera kampen mot ekobrott. Beredningen går dock inte in på formerna för verksamheten, utan överlämnar åt RSV att närmare utarbeta lämplig inre organisation och arbetsordning. Beredningen har anfört att RSV därvidlag främst bör studera hur den svenska tullkriminalen har organiserats - men även den tyska motsvarigheten. Det som anförs i betänkandet är i detta avseende således avsett att vara vägledande synpunkter för skatteförvaltningens arbete i samband med införande av skattekriminalenheter. Beredningen har i betänkandet inte närmare kommenterat punktskatterna. Vid den utarbetning av lämplig organisation och arbetsordning som kommer att ske är det dock nödvändigt att ta hänsyn till de speciella förhållanden som gäller för punktskatter.

Beredningen har alltså endast angivit ramen för verksamheten. En viktig utgångspunkt för reformen är att effektivisera myndigheternas arbete för att stävja den ekonomiska brottsligheten.

Särskilda skattekontoret
Bo Wikström
0240-871 73

YTTRANDE

Datum
1997-05-09

Det bör tillskapas en flexibel organisation och stor vikt bör läggas på samarbetsfrågor mellan de inblandade myndigheterna/enheterna.

Beredningen har därvid med hänvisning till rätts-säkerheten valt att föreslå en relativt skarp gräns mellan skatteutredningen och brottsutredningen. Synsättet överensstämmer, såvitt SSK erfarit med det, som gäller inom Tullmyndigheten. SSK vill utifrån effektivitetsskäl framhålla betydelsen av att gränserna inte blir alltför skarpa. Det bör till exempel så långt möjligt föreligga personunion för utredningsresurserna inom den fiskala och den brottsutredande organisationen. Därigenom ökar möjligheten till kontinuitet i utredningsarbetet utan onödig effektivitetsförlust vid passerandet av en administrativ gräns. Här ifrågavarande expertkompetens måste naturligtvis i normalfallet kompletteras med den särskilda kompetens, som krävs för brottsutredningen. Annorlunda uttryckt bör den skatterevisor eller skattehandläggare, som genomfört den utredning, som ligger till grund för brottsutredningen delta i den arbetsgrupp, som utreder brottet. Det faktum att en förundersökning i samtliga fall av betydelse kommer att ledas av en åklagare torde vanligen vara tillräckligt för att rättsäkerheten säkerställs.

Möjligen bör man i följdändringarna (se t ex 1§ i förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) om unga lagöverträdare) uttryckligen ange att med "skattemyndighet" avses också RSV (jfr 2 § andra stycket i förslaget om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning, m.m.).

Punktskatter

SSK anser att skäl föreligger att redan i förevarande yttrande lämna synpunkter på formerna för kommande skattekriminal och då särskilt vad avser punktskatter. Allmänna ställningstaganden beträffande skattekriminalenheter skulle kunna komma att påverkas av de särskilda omständigheter, som finns beträffande punktskatter.

För att en effektiv hantering av skattebrott skall komma till stånd fordras ett gott samarbete mellan skattekriminalenhet, beskattning-enhet och ekobrottsmyndighet. Det är viktigt att gränssnitt och befogenheter är tydligt beskrivna och att tydliga instruktioner ges.

Särskilda skattekontoret
Bo Wikström
0240-871 73

YTTRANDE

Datum
1997-05-09

Det finns enligt Regionprojektets rapport tre olika sätt att organisera skattekriminalverksamhet. I likhet med denna rapport anser SSK att skattekriminalverksamhet bör bedrivas vid alla regionala skattemyndigheter. En viktig fråga är om samtliga regioner även skall handlägga punktskatterelaterade brott eller om enbart vissa regioners skattekriminal skall handlägga sådana ärenden.

Ett alternativ, som RSV förespråkat, är att låta de regioner som i dag bedriver punktskattkontroll också utreda punktskatterelaterade brott. Det finns onekligen vissa fördelar som talar för ett sådant alternativ. Dessa regioner har bl.a. erfarenhet av punktskatter. Det kan dock ifrågasättas om effektivitetsvinster uppstår vid fall där en punktskattregion handlägger punktskatten medan en annan region ansvarar för momsen. Eftersom moms påförs även på punktskatter är det vanligt att brott har sitt upphov i både felaktigt redovisad moms och punktskatt. Om skattekriminalverksamhet avseende punktskatter endast skall ske vid vissa regioner kan konsekvensen bli att två skattekriminalenheter arbetar med i princip samma sakomständigheter. Detta talar emot att förlägga punktskattrelaterade brott enbart vid vissa skattekriminalenheter. Det kan i vissa fall bidra till en sådan splittring av utredningsresurser som inte bidrar till ökad effektivitet. Problemet kan också uppstå gentemot ekobrottsmyndigheten.

Vid avgörande av vilket alternativ som är lämpligast måste man även beakta brott mot vägkontrollagen. Många sådana kontroller kommer framdeles att baseras på en sorts brottsmisstanke redan initialt. Anta att ett fordon stoppas i Luleå. Skall då skattekriminalenheten i en annan region handlägga ärendet? Vidare kommer skatteflyktskommitten att föreslå utökade befogenheter för beskattningsmyndigheten i samband med kontroll av punktskatter (spaning, spaningsregister, informationshantering, omhändertagande av last och fordon m.m.). Detta är uppgifter, som normalt ankommer på en skattekriminalenhet. Förhållandet är dock snarligt det, som gäller inom tullen där tillslag i den löpande kontrollverksamheten ofta baseras på spaning eller brottsmisstanke grundad på andra omständigheter (tulltjänstemannens intuition, erfarenhet osv). Så fort en brottsmisstanke uppstår överlämnas ärendet till tullkriminalen.

Särskilda skattekontoret
Bo Wikström
0240-871 73

YTTRANDE
Datum
1997-05-09

Det kan därför vara ett alternativ att låta samtliga regioners skattekriminalenheter handlägga punktskatter. Fördelen med ett sådant förslag är således att det vid samtliga fall ger en närhet mellan utredningsformerna. En nackdel kan vara att det måste upparbetas en punktskattekompetens vid samtliga skattekriminalenheter.

Det finns även skäl som talar för att inrätta en skattekriminalenhet inom SSK. SSK anser dock att det i dagsläget inte bör inrättas någon organiserad skattekriminalenhet inom SSK. Däremot bör visst "skattekriminalarbete", liksom i dag och sannolikt i än större omfattning framdeles, utföras vid SSK.

Det är även viktigt att ha i åtanke att vissa punktskatter är s.k. EU-harmoniserade skatter, vilket innebär omfattande kontakter med andra EU-länder bl a genom det sk Movement Verification System. Samarbetet med andra länder kommer att ytterligare utvidgas inklusive frågor med anknytning till brott.

Överväganden

Det finns uppenbara fördelar med att låta skattekriminalverksamheten avseende punktskatter så långt det är möjlig ansluta till den organisation, som gäller för andra skatter. SSK anser därför, som grundprincip, att alternativet att låta samtliga skattekriminalenheter handlägga skattebrott, som initerats av en punktskatteutredning är att föredra. Många skattebrott kommer sannolikt inte att vara materiellt komplicerade utan i flera avseenden ha samma natur, som andra skattebrott. Sådana utredningar kan i princip utföras utan djupare punktskattekompetens var som helst i organisationen. Dessutom kan ju med fördel skatterevisorn vid behov delta i arbetsgruppen. I vissa fall kommer dock själva skattefrågan att ha sådan materiell komplexitet att den av rena kompetens- och kontinuitetsskäl (lika behandling överallt) inte bör hanteras på samtliga skattekriminalenheter. Vissa av de skatter, som hanteras på SSK är också så "smala" med vidhängande låg ärendefrekvens att kompetens rimligen inte kan byggas upp på samtliga skattekriminalenheter. Med hänsyn till detta är det enligt SSKs uppfattning lämpligt att en av skattekriminalenheterna specialiseras på punktskatter, t.ex. enheten i Stockholm. En sådan enhet skulle få utreda fall där särskilda materiella kunskaper krävs. Det får således

Särskilda skattekontoret
Bo Wikström
0240-871 73

YTTRANDE

Datum
1997-05-09

ankomma på ifrågavarande skattekriminalenhet att bedöma om frågans materiella karaktär medför överflyttning av ärendet till den specialiserade skattekriminalenheten. Man kan förvänta sig att även skattebrottsutredningar, som initierats från SSKs skrivbordsgranskning, oftast har den karaktären att utredning lämpligen sker på den specialiserade skattekriminalenheten. En fördel med synsättet är att det avviker litet från den allmänna uppbyggnaden av skattekriminalenheter och att den i större utsträckning möjliggör att olika skatter hanteras i ett och samma sammanhang. SSK förordar därför denna lösning.

Lösningen har likheter med den som tullmyndigheten har. Lokaliseringen av punktskattefrågorna till den skattekriminalenhet, som normalt skulle hantera ärendet torde i de flesta fall medföra att effektivitetsvinster uppstår genom möjlighet att smidigt samordna utredningar. En och samma enhet handlägger ju både punktskatt och moms vilket som sagt torde främja effektivitet i de flesta fall.

Det är också, enligt SSKs uppfattning, effektivitetsbefrämjande om internationella skattebrottsfrågor rörande punktskatter hanteras på få platser i organisationen. En specialiserad skattekriminalenhet torde därvid komma väl till pass.

Det kan vara nödvändigt att det inom SSK finns personal som arbetar med uppgifter, vilka normalt bör falla på en skattekriminalenhet, t.ex. underrättelseverksamhet, brottsförebyggande arbete, internationella frågor m.m. Detta torde också ligga i linje med Skatteflyktskommittens kommande förslag.

Det är därför viktigt att SSK i avsaknad av "egen" skattekriminalenhet ändå får en aktiv roll. Det är inte bara viktigt att SSK utgör en expertfunktion till skattekriminalenheterna utan att SSK även till viss del handhar uppgifter som normalt ligger på en skattekriminalenhet. Detta kan vara t.ex. att samordna vissa större aktioner. Vid SSK finns branschkunnskap som kan vara betydelsefullt vid en brottsutredning, vilken därigenom troligen blir effektivare. Vidare ger en sådan lösning möjlighet till överblick och prioritering inom hela området. Eftersom det finns en beskattningsavdelning/myndighet som har hela Sverige som täckningssområde kan det mot bakgrund härav finnas skäl att låta den myndigheten ha en särskild roll i

Särskilda skattekontoret
Bo Wikström
0240-871 73

YTTRANDE

Datum
1997-05-09

den totala skattekriminalverksamheten för punktskatter.

Handläggare inom SSK skulle kunna arbeta som experter vid en skattekriminalenhet. SSK skulle även kunna i vissa frågor samarbeta med operativt tullkriminalen.

Ett alternativ kan också vara att inrätta en skattekriminalenhet inom SSK. Vid det kommande arbetet med att utforma lämplig organisation och arbetsmetoder för skattekriminalen är det lämpligt att punktskatternas hemvist utreds ytterligare.

Vid utarbetandet av lämplig organisation måste givetvis hänsyn tas till ekobrottsmyndighetens organisation.

Slutsats

Förekomsten av punktskatterelaterade skattebrott behöver således inte påverka skattekriminalverksamhetens allmänna organisation. En skattekriminalenhet föreslås specialisera sig materiellt på punktskatter.

SSK ställer sig därför positivt till det förslag som beredningen nu presenterat. Även de synpunkter som beredningen anfört bör ligga till grund för kommande organisation och arbetsordning delas av SSK. Dock bör gränssnittet mellan löpande fiskal verksamhet och skattekriminal inte göras för skarpt (större inslag av den tyska modellen).

Punktskatternas hantering inom skattekriminalverksamheten bör utredas ytterligare och särskilt med avseende på kommande ökade befogenheter.


Bo Wikström

Rättsenheten
Hans Wårell
0920-968 24

SVAR

Datum

1997-05-12

Vedlegg A

A2500-4593-97/900

RSV

S/FA

Bo Arvidsson

171 94 SOLNA

97 -05- 1 3

TJ

2915 97 910

Skattekriminal (DS 1997:23)

Skattemyndigheten (SKM) i Norrbottens län anser att utredningens förslag om skattekriminal bör genomföras. Av skäl som utredningen anger bör den skattebrottsutredande verksamheten m m byggas upp successivt och reformen därför genomföras etappvis.

SKM har följande kommentarer.

Utredningen har väl beskrivit den problembild, som finns i samband med dagens skattebrottsutredningar. Även om SKM genom åren haft ett relativt väl fungerande samarbete med åklagare och polis känner SKM igen de beskrivna problemen. SKM understryker således behovet av åtgärder, som effektiviserar och snabbar upp hanteringen av skattebrottsärenden. Vid analys av utgången i skattebrottsmål har SKM många gånger konstaterat väsentligt större framgång i ärenden, som grundats på iakttagelser vid skatterevisioner och där skatterevisorn anlitas som sakkunnig och vittne, jämfört med ärenden där skatterevisorn haft en mer underordnad roll i skattebrottsmålet. Behovet av rätt kompetens resp otillräcklig kompetens har i vissa fall varit påtagligt. Det sagda understryker det faktum att skattebrottsutredningarna och skattebrottsmålen kräver goda kunskaper i skatte- och redovisningsfrågor och att det därför är mycket lämpligt att SKM har ansvar för aktuella ärenden. Nämnda omständigheter och skattebrottsmålen särdrag i förhållande till övriga ekobrott samt de förhållandevis stora volymerna vad gäller skattebrott talar för att utredningens förslag om en skraddarsydd organisation inom SKM är väl underbyggt och motiverat. Vikten av rätt kompetens är också av väsentligt intresse sett från den enskilde. Enligt SKM:s mening finns goda skäl anta att myndigheten är kapabel att genomföra skatte- och brottsutredningarna med den balans och åtskillnad som de olika regelsystemen kräver med samtidigt beakt-

ande av gällande sekretessregler.

Även om SKM är odelat positiv till förslaget om skattekriminal, som det skissas i det längre perspektivet delar SKM uppfattningen att reformen bör genomföras etappvis och att verksamheten bör byggas upp successivt. Utredningens bedömningar av vilka uppgifter, som kan utföras av SKM inom ett kortare perspektiv och vilka uppgifter, som bör bli aktuella först på längre sikt, framstår som väl avvägda.

Som utredningen anger bör det råda stor restriktivitet ifråga om låta skattekriminalpersonal biträda vid utredningar av brott utanför skatteområdet. Den relativt begränsade resurs, som kan beräknas för verksamheten, kan inte riskera få bli en reservkraft för mera polisiär verksamhet.

Skattemyndigheternas uppgift redan idag är att bedriva en verksamhet som bl a har preventiva effekter och som därmed också är brottsförebyggande. Sådan brottsförebyggande verksamhet kan säkerligen också ingå som en del i SKM:s riktade serviceverksamhet.

Ytterligare skäl som talar för vikten av att reformen genomförs etappvis är den omständigheten att skattemyndigheterna antagligen skall omorganiseras till regionmyndigheter. Utan en sådan regionindelning kan befaras att uppbyggnaden av skattekriminalenheter försvåras bl a av det skälet att sådana enheter inte blir tillräckligt slagkraftiga på mindre SKM.

I sina utgångspunkter för kompetensförsörjningen anger utredningen bl a att uppgiften att utreda brott inom skatteområdet kräver hög kompetens i skatterätt. Ordvalet kan möjligen uppfattas som att behovet av materiella skattekunskaper är mycket högt. SKM har ovan valt att uttrycka att skattebrottsutredningar kräver goda kunskaper i skatte- och redovisningsfrågor dvs kunskaper, som krävs för att utföra skatterevisioner. Det är ju också skatterevisioner, som är den mest aktuella utredningsformen i ärenden, som också blir skattebrottsärenden. Minst lika viktiga om inte viktigare egenskaper hos skattebrottsutredaren är de utredningen också anger i övrigt dvs förmåga att med lugn osv möta människor i aktuella situationer och förmåga att uttrycka sig väl såväl muntligt som skriftligt. Den kanske allra viktigaste egenskapen hos utredaren är måhända den speciella känslan eller "näsa" för vad som

Rättsenheten
Hans Wårell
0920-968 24

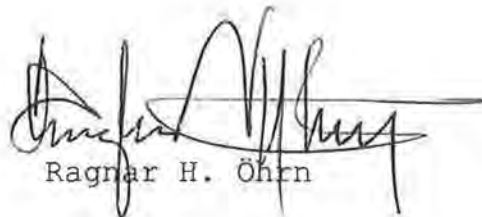
SVAR

Datum

1997-05-12

A2500-4593-97/900

kan vara galet och hur detta skall kunna utredas och avslöjas. Utifrån angivna viktiga egenskaper kan antas att SKM i skatterevisors- och skatteintendentsleden har en bra rekryteringbas för bemanning av en skattekriminalenhet, vilket också utredningen utgår ifrån. Nämnade kategorier handläggare kan också förväntas snabbt tillgoda-göra sig nödvändig utbildning i fråga om brottsutredning.



Ragnar H. Öhrn

1997-05-22

2101-97-004

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Betänkandet (Ds 1997:23) Skattekriminal

Dnr Fi97/1053

De frågor som behandlas i ekobrottsberedningens betänkande Skattekriminal berör inte Finansinspektionens ansvarsområde. Inspektionen avstår därför från att yttra sig över betänkandet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören efter föredragning av Hans Schedin.

Claes Norgren

Hans Schedin



Finansdepartementet

Yttrande över ekobrottsberedningens rapport (Ds 1997:23) Skattekriminal

I yttrandet över ekobrottsberedningens rapport Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds 1996:1) ifrågasatte Rikskontrollverket (RRV) förslaget om att inrätta en ekobrottsmyndighet men ställde sig i grunden positivt till idéerna om att inrätta en skattekriminal. RRV menade bl a att skattekriminaler skulle skapa bättre förutsättningar för att undanröja en del av de problem RRV noterat i sin granskning av *Tre skattemyndigheters hantering av skattebrott* (RRV 1996:32). Regeringens avsikt är att en ekobrottsmyndighet skall inrättas och konturerna av en sådan tar form genom regeringens kommitté-direktiv (Dir 1996:112).

Sammanfattning

RRVs tidigare bedömning av att det finns fördelar med att flytta utredningar av skattebrott till skattemyndigheterna kvarstår. Förutom att belysa vilka problem som skall lösas anser RRV att det, inför ett beslut om i vilken ordning skattebrott skall utredas, är nödvändigt att noga analysera vilka fördelar och nackdelar den föreslagna lösningen har samt vilka för- och nackdelar som finns med andra alternativ. Sammanfattningsvis anser RRV att utredningen inte presenterat ett underlag som är tillräckligt för att grunda ett beslut om att inrätta skattekriminaler på.

I det följande pekar RRV på svagheter i utredningen och behovet av ytterligare analys innan beslut fattas. RRV pekar på att

- Två andra organisationer används som förebilder – men jämförbarheten kan ifrågasättas
- Det saknas en analys av hur skattekontrollen och allmänhetens inställning till skatteförvaltningen kan påverkas
- Det saknas en systematisk analys av för- och nackdelar med skattekriminaler och jämförelser med alternativa lösningar, närmast en hantering av skattebrott inom Ekobrottsmyndigheten.



Dessutom anser RRV att det behövs samlade överväganden där resurstilldelning till och dimensionering av Ekobrottsmyndigheten och skattekriminaler behandlas på såväl kort sikt som under uppbyggnadsperioden för skattekriminalerna.

Om skattekriminaler skulle inrättas har RRV däremot ingen invändning mot utredningens förslag om utformning och befogenheter för dessa. RRV är positivt till utredningens förslag om att en förändring skall införas successivt, även om de problem som kan uppstå övergångsvis borde ha analyserats närmare.

Två andra organisationer används som förebilder – men jämförbarheten kan ifrågasättas

Utredningen hänvisar genomgående till positiva erfarenheter från skattekriminalen i Tyskland samt till Tullkriminalen i Sverige. Enligt RRVs bedömning är det relevant att göra jämförelser med dessa organisationer, men samtidigt finns det sådana skillnader att värdet av jämförelserna inte bör överskattas.

Den brottsutredande verksamheten integreras med skatteutredningarna inom de tyska skattekriminalerna. Utredningen föreslår däremot att skatteutredningen och brottsutredningen hålls strikt isär och bedrivs inom olika organisatoriska enheter, av personal med olika arbetsuppgifter och delvis olika utbildningsbakgrund. Enligt RRVs bedömning innebär detta en avgörande skillnad mot de tyska skattekriminalerna vilket begränsar värdet av erfarenheterna från dessa.

Utredningen visar inte klart vilka skillnader som kan finnas mellan tullkriminalens verksamhet och de föreslagna skattekriminalerna. RRV har inte tillräckligt djupgående kunskap om verksamheten inom de olika myndigheterna för att helt säkert kunna analysera vilka skillnader som skulle kunna finnas. Den följande diskussionen måste ses mot bakgrund av denna reservation.

Tullens kontroll syftar inte bara till att säkerställa uppbörden av tull, mervärdesskatt m m utan även till att bl a hindra införsel av vissa varor. Utredningen pekar på att tullverksamheten som helhet har en mer polisiär inriktning än beskattningsverksamheten. RRVs bedömning är att det också finns en betydligt svagare koppling mellan tullens fiskala utredningar och brottsutredningarna än vad det gör inom skatteområdet. Enligt Tullverkets årsredovisning (sid 41) för 18-månadersperioden 1995/96 kom 881 brottmålsrapporter från verksamhetsområdena klarering och kontroll av gods samt efterkontroll av företag medan det kom 11 012 brottmålsrapporter från klarering och kontroll av transportmedel samt kontroll i resandetrafiken. Frågan är hur vanligt det är att misstankar om brott inom tullområdet har direkta samband med en fiskal utredning. Uppgifterna från årsredovisningen antyder att



det kan vara ovanligt. I samband med varusmuggling torde också en brottsutredning kunna medföra att det i princip inte behöver ske någon fiskal utredning.

Såvitt RRV kunnat bedöma är förhållandena inom skatteområdet väsentligen annorlunda. Brottsutredningen kan i många fall inte komma till stånd utan en föregående skatteutredning. Det innebär att även i samband med brottsmisstankar består en stor del eller kanske t o m huvuddelen av arbetet av att göra en "vanlig" skatteutredning. Konsekvensen skulle i så fall kunna vara att det inom tullverksamheten inte har så stor betydelse att den fiskala utredningen strikt hålls isär från brottsutredningen. På skatteområdet torde detta emellertid ha stor betydelse och medföra att det måste ske ett överlämnande av ärendet mellan olika organisationsenheter, med skilda uppgifter och utbildningsbakgrund, med påföljande risker för olika typer av problem.

Tullkriminaltjänsten förefaller också ha en annan karaktär än den verksamhet utredningen föreslår skall bedrivas inom skattekriminalerna. Enligt Tullverkets årsredovisning för 1995/96 används endast 29 % av den operativa arbetstiden inom tullkriminalen till brottsutredningar. Större arbetsuppgifter var spaning (37 %) och underrättelsetjänst (31 %). När det gäller yttre spaning föreslås denna verksamhet endast förekomma inom skattekriminalen i enkla fall. När det gäller kriminalunderrättelseverksamhet tar utredningen inte definitiv ställning, men förefaller snarast luta åt att denna samordnas med annan underrättelseverksamhet inom polisen eller Ekobrottsmyndigheten.

Att utredningen inte analyserat och diskuterat de skillnader som kan finnas mellan områdena begränsar, enligt RRVs uppfattning, värdet av de redovisade erfarenheterna från tullkriminalen.

RRV anser också att det hade varit angeläget att belysa de problem som kan finnas i de verksamheter som används som förebilder för skattekriminalerna och att en analys borde ha gjorts av vilka nackdelar organisationsformen i dessa fall kan ha medfört. Generellt sett finns det tendenser till att samarbetsproblem uppstår i samband med att organisationer med olika uppgifter har överlappande ansvarsområden. Enligt RRVs bedömning finns det också indikationer på att det förekommit problem i samarbetet mellan tullkriminalen och polisen till följd av att de brottsutredande verksamheterna ibland överlappar varandra.

Det saknas en analys av hur skattekontrollen och allmänhetens inställning till skatteförvaltningen kan påverkas

I RRVs remissvar över ekobrottsberedningens rapport (Ds 1996:1) *Effektiva are ekobrottsbekämpning* anförde RRV:



”RRV anser att det finns anledning att noga överväga hur inrättande av en skattekriminalverksamhet förhåller sig till och ev kan påverka den skattekontroll som bedrivs i dag och allmänhetens inställning till skatteförvaltningen. Enligt RRVs bedömning är det viktigt att nya uppgifter för skatteförvaltningen inte medför minskade resurser för skattekontroll eller att skattemyndigheternas befogenheter blir ifrågasatta.” (RRV dnr 22-96-0402)

Utredningen anser att de skattskyldigas reaktioner på en förändring är väsentlig och anför att det torde vara lättare att få acceptans bland allmänheten för förändringen om åtskillnaden mellan skatteutredning och brottsutredning upprätthålls. Utredningen gör emellertid inte någon analys av hur de skattskyldigas inställning till skatteförvaltningen kan påverkas av inrättandet av skattekriminaler. I avsaknad av en sådan analys är RRVs bedömning att det inte kan uteslutas att inrättande av skattekriminaler skulle kunna ha ett starkt stöd bland allmänheten, bidra till ökad legitimitet för myndigheter och regelsystem samt medföra en väsentlig preventiv effekt genom att riskerna för upptäckt bedöms öka. Problemet är emellertid att det inte heller kan uteslutas att reaktionen blir annorlunda, att skatteförvaltningen i sin helhet mer uppfattas som en polisiär organisation och att de skattskyldigas dialog med skatteförvaltningen och deras frivilliga medverkan till beskattningen försvåras.

RRV anser därför att det hade varit önskvärt med en analys av vilka konsekvenser inrättande av skattekriminaler kan få för allmänhetens inställning till och relationer med skatteförvaltningen. RRV har i olika sammanhang också pekat på behovet av att skatteförvaltningens kontrollbefogenheter är stabila. Särskilt vid så omfattande förändringar som det är frågan om i detta fall är det viktigt att förändringen inte blir endast tillfällig.

När det gäller ev påverkan på skattekontrollen förefaller utredningens utgångspunkt vara att skattekriminalerna skall tillföras helt nya resurser. I takt med att skattekriminalerna tar över brottsutredningar från Ekobrottsmyndighetens polisiära gren anger utredningen att resurser frigörs där för andra ekobrottsutredningar. Det är inte troligt att den föreslagna övergången kommer att kunna ske problemfritt. De överlappande ansvarerna kan medföra en rad problem, inte minst förknippade med frågor om resurstilldelning och resursfördelningen mellan de olika organisationerna. Det saknas en diskussion om sådana övergångsvisa problem.

Om helt nya resurser tillförs verksamheten bör omfattningen av skattekontrollen kunna upprätthållas. RRV anser att utredningen ändå borde ha diskuterat hur förändringen kan påverka skattekontrollen. Utredningen anger att skatteförvaltningen måste hinna rekrytera och utbilda nya revisorer och handläggare, eftersom personal kommer att rekryteras till skattekriminalerna. Omorganisationen av skatteförvaltningen i början av 1990-talet medförde kompetensproblem bl a vad gäller revisionsverksamheten. Skatteförvaltningen har därefter vidtagit en rad olika åtgärder för att lösa dessa problem. Rekrytering av kvalificerade handläggare och revisorer till skattekriminalenheter



kommer naturligtvis att försvåra arbetet med att säkerställa en hög kompetens i revisionsverksamheten.

RRVs erfarenheter från granskningsarbetet är dessutom att intresset för att arbeta med eko- och skattebrottsrevisioner inom skatteförvaltningen varierar. En av orsakerna är de trögheter som funnits i samarbetet med polis och åklagare. Men en bidragande faktor är också att relationen till de skattskyldiga är annorlunda i denna typ av revisioner. RRVs erfarenhet är också att det ställs särskilda krav på kompetens och personlig läggning hos kvalificerade ekobrottsrevisorer. Inom skattemyndigheterna finns enskilda personer som är mycket duktiga på att upptäcka och utreda beskattningsfrågor i samband med misstänkta brott. Naturligtvis kan det vara särskilt intressant att rekrytera sådana personer till skattekriminalerna.

Om brottsutredning och skatteutredning strikt skall hållas isär torde emellertid inrättande av skattekriminalenheter inte minska behovet av kvalificerade skatterevisorer med särskild fallenhet för skatteutredning i samband med brottsmisstankar. Om många av de revisorer som i dag är speciellt inriktade mot att upptäcka och utreda beskattning i samband med brottsmisstankar i stället skulle ägna sig åt rena brottsutredningar finns, enligt RRVs bedömning, risker för att upptäckt och skatteutredning av mer kvalificerad misstänkt brottslighet försvagas. Den svåra uppgift som skatteförvaltningen således ställs inför är att kunna behålla och förbättra sin förmåga att upptäcka och utreda beskattningen i samband med misstänkt brottslighet samtidigt som kvalificerad personal förs över till rent brottsutredande uppgifter.

Enligt RRVs uppfattning hade det varit önskvärt med en grundligare analys av möjligheterna att bemanna skattekriminalerna med kvalificerade skatteutredare utan att det får menlig inverkan på den skatteutredande verksamheten, särskilt den som bedrivs i samband med mer kvalificerad ekonomisk brottslighet.

Det saknas en systematisk analys av för- och nackdelar med skattekriminaler och jämförelser med alternativa lösningar, närmast en hantering av skattebrott inom Ekobrottsmyndigheten

RRV har i sin granskningsverksamhet kunnat konstatera att det funnits brister i samarbetet mellan de centrala resurserna för ekorevision inom skattemyndigheterna och de lokala skattekontoren. Till en del sammanhänger detta med olika synsätt och prioriteringar i verksamheten till följd av de olika rollerna. Även en del av bristerna i samarbetet mellan rättsvårdande myndigheter och skatteförvaltningen kan enligt RRVs bedömning förklaras med olika roller, uppgifter och arbetsvillkor.

Att utredningen inte anser det möjligt att integrera skatteutredning och brottsutredning begränsar fördelarna med att inrätta skattekriminaler. De föreslagna skattekriminalerna kommer att bli särskilda organisatoriska enheter inom



skattemyndigheterna med en verksamhet som skiljer sig starkt från andra delar av verksamheten. Att de underställs samma myndighetsledning kan antas innebära att prioriteringarna av de olika delarna av verksamheten stäms av mot varandra. RRV utesluter dock inte att samarbets- och samordningsproblem som finns i dagens organisatoriska lösning åtminstone delvis kommer att bestå. Flera av de problem som kan uppstå till följd av att ett ärende lämnas till en annan organisation kan i princip finnas kvar om överlämnandet sker mellan olika enheter inom samma myndighet.

Kostnaden för att utbilda brottsutredare inom skattekriminalen kommer också att vara hög, eftersom de först skall vara kvalificerade skatteutredare och därutöver enligt utredningen ha en åtta månader lång särskild utbildning. Utbildningskostnaderna medför en risk för att rotationen mellan skatteutredning och brottsutredning blir mycket begränsad. Enligt RRVs bedömning överskattar utredningen möjligheterna till rotation för personalen, och därmed fördelarna i förhållande till andra alternativ av att kunna upprätthålla skattekompetensen trots att den är en "färskvara".

Som framgått av det föregående är RRVs bedömning dessutom att förslaget om skattekriminaler inrymmer olika risker vad gäller konsekvenser för den skatteutredande verksamheten, särskilt den som bedrivs i samband med mer kvalificerad ekonomisk brottslighet, samt allmänhetens inställning och förhållande till skattemyndigheterna i stort.

Konturerna av en särskild ekobrottsmyndighet börjar ta form och skiljer sig till en del från de tidigare skisserade idéerna. Eftersom Ekobrottsmyndigheten disponerar över åklagarresurserna måste prioriteringar och inriktning av verksamheten stämmas av mellan skattemyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten oberoende av hur utredningarna av skattebrott organiseras. En gemensam styrning av polis- och åklagarresurser via Ekobrottsmyndigheten bör skapa förutsättningar för en gemensam styrning, inriktning och prioritering av verksamheten. Det bör undanröja många av de problem som funnits. Den resursförstärkning ekobrottsberedningen utgår ifrån torde också medföra väsentligt bättre förutsättningar. Med de nya förutsättningar som håller på att skapas är det därmed väsentligt att analysera olika alternativ för utredning av skattebrott.

Med den utformning av Ekobrottsmyndigheten som förefaller vara aktuell kan ett alternativ till att inrätta skattekriminaler vara att alla skattebrott utreds inom ramen för Ekobrottsmyndigheten. Det skulle kunna ske genom att utbilda och anställa specialpoliser med skattekompetens inom Ekobrottsmyndighetens polisiära gren, utredare som särskilt koncentrerar sig på skattebrottsutredningar. En variant är att anställa utredare på Ekobrottsmyndigheten som ges samma begränsade befogenheter som personalen på skattekriminalerna skulle ha fått.



Utredningen behandlar emellertid snarast i förbigående alternativ till att inrätta skattekriminaler. RRV anser därför att det innan beslut om den framtida organiseringen av utredningar av skattebrott bör göras en systematisk jämförelse mellan olika alternativ, vilka förutsättningar de ger för att lösa de problem som funnits samt vilka för- och nackdelar de i övrigt innebär.

Det behövs samlade överväganden om resurstilldelningen

Utredningen förefaller utgå från att skattekriminalen skall tillföras nya resurser och att resurser inom Ekobrottsmyndighetens polisiära gren skall frigöras för andra ekobrottsutredningar i takt med att skattekriminallerna tar över utredningar av skattebrott. Utredningen pekar på att det nuvarande underlaget för att beräkna resursåtgången är osäkert liksom den framtida utvecklingen inom skattebrottsområdet. Det går inte av rapporten att utläsa hur utredningen gjort sina beräkningar av dimensioneringen av skattekriminaler. Det uppgivna behovet av 200 utredare kan jämföras med de 350 – 380 utredare som enligt rapporten finns på polisens ekorotlar. Utredningen förefaller således förespråka en avsevärd förstärkning av de samlade resurserna inriktade mot ekonomisk brottslighet.

Det är möjligt att ambitionerna att förbättra ekobrottsbekämpningen även på kort sikt kan leda till anspråk på ökade resurser redan i samband med inrättande av Ekobrottsmyndigheten. Om då samtidigt skattekriminaler successivt byggs upp, utan att det sker någon överföring av resurser från Ekobrottsmyndigheten, finns risker för en bristande överblick över den samlade resursutvecklingen.

RRV anser därför att det behövs samlade överväganden där resurstilldelning till och dimensionering av Ekobrottsmyndigheten och skattekriminaler behandlas på såväl kort sikt som under uppbyggnadsperioden för skattekriminallerna.

Direktör Bo Sandberg har beslutat i detta ärende. Byrådirektör Lars Florin har varit föredragande. Revisionsdirektör Folke Hansson och byrådirektör Per Dackenberg har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Bo Sandberg

Lars Florin



1997-05-23

Dnr 00-1997-05484



F11

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över Betänkandet (Ds 1997:23) Skattekriminal

Länsstyrelsen avstyrker ekobrottsberedningens förslag att inrätta skattekriminalenheter såsom de är tänkta att fungera i ett längre perspektiv. Detta gäller i synnerhet förslaget att skattemyndigheterna skall vara förundersökningsledare och kunna utfärda strafförelägganden.

Länsstyrelsen tillstyrker att skattemyndigheterna under ledning av åklagare skall utreda enkla skattebrott som normalt inte kräver att straffprocessuella tvångsmedel används.

Allmänt

Inledningsvis skall framhållas att länsstyrelsen är av den principiella uppfattningen att polisen skall ha monopol på våldsanvändningen och i största möjliga mån svara för den brottsutredande och brottsförebyggande verksamheten i ett samhälle. För att undantag skall göras från denna princip fordras starka skäl. Exempel från andra länder med flera "polisorganisationer" förtjänar inte att vara till ledning.

Uppdagens brottslighet som polisen inte har resurser eller kompetens att utreda bör detta åtgärdas inom ramen för den nuvarande myndighetsstrukturen. Det är också viktigt att det finns ett direkt politiskt inflytande i myndigheter som i sin verksamhet gör ingrepp i medborgares fri- och rättigheter. Sådant politiskt inflytande finns i polisverksamheten genom länsstyrelser, polisstyrelser, polisenämnder m.m. Något liknande utbyggt politiskt inflytande i en skattemyndighet finns inte.

Länsstyrelsen har dock tidigare i sitt yttrande över rapporten Ds 1996:1 - Effektivare ekobrottsbekämpning - ställt sig positiv till en fortsatt utredning om inrättandet av en skattekriminalorganisation. Motiveringen till detta var framförallt att det i vissa enklare skattebrottsutredningar med nuvarande organisation sker ett visst dubbelarbete. Ställningstagandet gjordes också utifrån utgångspunkten att polisen även i framtiden skulle ansvara för utredningar av ekonomiska brott.

De svårigheter som ekonomiska brotten vid Polismyndigheten i Stockholms län i dag brottas med är inte brist på skatterättslig kompetens i förhållande till de misstänkta utan mängden anmälda skattebrott, framförallt momsbedrägerier. För att polismyndigheten med nuvarande resurser skall ha en möjlighet att utreda alla ekonomiska brott tillstyrktes därför att en skattekriminalorganisation skulle ta över enklare skattebrott, som idag anmäls till åklagare efter avslutad revision, och som normalt inte kräver att straffprocessuella tvångsmedel används.

Riksdagen har nu beslutat att en ekobrottsmyndighet skall inrättas. Det innebär att polismyndigheten kommer att ha avsevärt färre ekonomiska brott att utreda än tidigare. Därmed kommer myndigheten att ha resurser nog att utreda samtliga skattebrott även om ambitionsnivån skulle komma att höjas hos skattemyndigheterna.

Emellertid anser länsstyrelsen att uppbördsbrott och skattebrott som är enkla att utreda och som normalt anmäls till åklagare efter avslutad skatterevision kan handläggas på ett effektivare sätt vid skattemyndigheterna. Vid sådana brott inskränks polisens arbetsinsats i många fall till att hålla förhör utifrån upprättade revisionspromemorior. Det är också i sådana utredningar som de stora effektivitetsvinsterna kan göras om myndigheterna inte är "seriekopplade" i förhållande till varandra. Om skattemyndigheterna skulle ta över sådana utredningar kommer det dubbelarbete som sker idag till viss del att undvikas och handläggningen kommer förmodligen att bli effektivare.

Vad beträffar skattemyndigheternas övertagande av utredningar av enklare skattebrott bör detta ske i försöksform och först efter att verksamheten utvärderats ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt bör verksamheten eventuellt permanentas.

När det gäller mer svårutredda skattebrott som inte sällan kräver att straffprocessuella tvångsmedel används bör dessa även i framtiden utredas av polisen. Intresset av icke seriekopplade myndigheter och en större skatterättslig kompetens får här vika för intresset av att myndigheten som skall utreda brotten besitter en stor kompetens i brottsutredning och straffrätt samt har en inarbetad kriminalunderrättelseverksam-

het och brottsförebyggande verksamhet. Det torde vid dessa brott vara mer effektivt att tillföra polisen, i den mån det behövs, en större skatterättslig kompetens än att bygga upp en helt ny brottsutredande organisation inom skattemyndigheterna med alla utbildnings- och igångsättningskostnader det kommer att föra med sig. Om sedan reglerna för momsredovisning m.m. kunde skärpas skulle skattebrottsligheten kunna bekämpas mer framgångsrikt.

Länsstyrelsen anser det således inte försvarbart att föra över resurser från polisen för att bygga upp en ny brottsutredande organisation med minst 250 befattningshavare. Däremot som framgår ovan kan det motiveras, mest för att undvika onödigt dubbelarbete och onödig seriekoppling, att skattemyndigheten ansvarar för mindre komplicerade skattebrottsutredningar under ledning av en fristående åklagare. Detta kräver dock inte att en särskild skattekriminalenhet inrättas.

Utan hänsyn till att Länsstyrelsen avstyrker inrättandet av skattekriminalenheter som de är tänkta att fungera i ett längre perspektiv skall ändock vissa delar av förslaget kommenteras nedan.

12.2 Motivet för en skattekriminalreform

De skattebrottsutredningar som är vanligast förekommande hos polisen är grova momsbedrägerier. Dessa utredningar innehåller sällan komplicerade juridiska eller bokföringstekniska frågor. Svårigheterna ligger istället i själva brottsutredandet.

Enligt uppgifter från Polismyndigheten i Stockholms län är påståendet att polisens utredare generellt sett har ett kompetensmässigt underläge i förhållande till de misstänkta vad avser momsbedrägerier en ren myt. Ekonomiska roteln har inte heller under sin livslängd stött på något skatteärende som inte kunnat utredas på grund av brist på skatterättslig kunskap.

13.1 Skattekriminalens uppgifter inom förundersökningen

Som tidigare nämnts krävs starka skäl för att frångå den svenska rätts traditionen att det är polisen som utreder brott. I rapporten förs inte något tillfredsställande resonemang om vilka effektivitetsvinster som beräknas uppstå om skattemyndigheterna i framtiden skall utreda även de grova svårutredda skattebrotten.

Som skäl anges att seriekopplingen och dubbelarbetet kommer att försvinna. Detta motsägs dock av att det inte är tänkt att ske någon samordning mellan den fiskala skatteutredningen och skattebrottsutred-

ningen. Det är heller inte tänkt att den som handlägger det fiskala skatteärendet skall delta i skattebrottsutredningen. Detta förhindras bl. a. av att det kommer att råda sekretess mellan de skilda verksamhetsgrenarna.

Därmed har beredningen konstruerat en organisationsmodell som på intet sätt skiljer sig mot den nuvarande förutom att den föreslås finnas inom en myndighet. Således kommer både dubbelarbetet och seriekopplingen att bestå. Länsstyrelsen tillåter sig därför tvivla på att en stor effektivitetsvinst kommer att uppstå, i vart fall vid utredandet av grova skattebrott, som kan motivera att en ny brottsutredande organisation byggs upp.

Yttermera föreslås att skattemyndigheten skall kunna handlägga förundersökningar avseende andra brott än skattebrott om det är lämpligt med hänsyn till brottets beskaffenhet och dess samband med skattebrottsligheten. Detta innebär att handläggarna vid skattemyndigheten inte bara måste utbildas i brottsutredning utan också tillämplig straffrätt. Länsstyrelsen avstyrker en sådan ordning.

Med hänsyn till att vissa polisiära uppgifter och befogenheter framstår som främmande för en skattemyndighet, i avsaknad av specialistkompetens för detta, föreslås i rapporten att befogenheten att använda våld skall vara ytterst begränsad. Bl. a. klargörs att det är olämpligt att ge skattemyndigheten en utökad befogenhet att använda våld mot person. Länsstyrelsen delar denna bedömning. Emellertid framstår det som nödvändigt att en myndighet som utreder brott skall kunna hindra den person man håller förhör med att avlägsna sig från förhørsrummet. En sådan befogenhet föreslås inte i rapporten. I sådana situationer torde det heller inte finnas tid till att begära handräckning.

13.2 Förundersökningsledning m.m.

Förslaget att skattemyndigheten skall få bedriva förenklade utredningar med stöd av 23 kap. 22 § rättegångsbalken (1942:740) och utifrån dessa utfärda strafförelägganden inger allvarliga betänkligheter. Inom ramen för en sådan förenklad utredning finns t. ex. inget krav på att den misstänkte skall delges gärningsbeskrivningen för det brott han är misstänkt för. Det finns vidare inget krav på att den misstänkte skall delges vad utredningen mot honom innehåller eller att han har rätt begära att den kompletteras. Detta är otillfredsställande framförallt när det gäller brott mot en svårtillgänglig skatterättslagstiftning.

Visserligen förutsätter ett utfärdande av strafföreläggande ett erkännande men för den som är oinsatt i den juridiskt svårtillgängliga skatterätten torde det vara lätt att låta sig övertygas av skattemyndigheten

om sin skuld, detta också med tanke på att ett nekande kan vara för-
enat med dryga rättegångskostnader. Det är därför Länsstyrelsens be-
stämda uppfattning att endast åklagare skall få utfärda strafförelägga-
nde och det gäller särskilt brott mot skattelagstiftningen. Detta motive-
ras av rättssäkerhetsskäl. Den dömande och verkställande makten i ett
samhälle bör alltid vara åtskilda i ett rättssamhälle.

Mot detta resonemang kan invändas att polisen redan i dag kan utfärda
ordningsförelägganden. Det föreligger dock en fundamental skillnad
mellan ett godkännande av ett strafföreläggande avseende brott mot
skattelagstiftningen och ett godkännande av en ordningsbot i det att
brotten som kan bli föremål för ordningsbot ofta är mycket enkla
trafikbrott som den misstänkte med lätthet kan avgöra om han gjort sig
skyldig till.

15 Förutredning m.m.

Vid utredning av grova skattebrott, särskilt när det gäller grova moms-
bedrägerier, har det av erfarenhet visat sig vara nödvändigt för polisens
ekonomiska rotlar att intimt samarbeta med andra enheter inom polisen
såsom spanings- och underrättelserotlar. Även de dagligen förekomma-
nde informella kontakterna mellan befattningshavare vid olika enheter
inom polisen ger mycket kunskap och information, t.ex. att en viss
grovt kriminell person börjat livnära sig på momsbedrägerier. Sådan
ovärderlig information skulle skattemyndigheterna gå miste om även
om formella samarbetsformer etablerades.

Av erfarenhet vet polisen också att de som idag sysslar med grova
momsbedrägerier tidigare livnärde sig på annan grov kriminalitet. Det
krävs således mer än en utredningsenhet för att klara upp grova svår-
utredda skattebrott. Det kan inte vara försvarbart att inom skatte-
myndigheten bygga upp sådana stödenheter.

16 Strafföreläggande m.m.

Se vad som anförs under avsnitt 13.2. I övrigt kan anföras att ett god-
kännande av ett strafföreläggande avseende skattebrott i mångt och
mycket kan jämföras med vad man i rapporten benämner "Orena god-
kännanden" i och med att många misstänkte inte riktigt kommer att ha
klart för sig vilken lagregel man överträtt. Strafföreläggande bör så-
ledes som framhållits ovan utfärdas av åklagare.

18 Rekrytering och utbildning

På samma sätt som det föreslås att skattehandläggarna med vissa intervaller skall cirkulera mellan skatteutredningar och brottsutredningar inom skattemyndigheten skulle skatterättsliga experter som tillförs polismyndigheterna kunna cirkulera mellan dessa och skattemyndigheterna för att datera upp sig. Det skulle vara ett bra sätt att upprätthålla en hög skatterättslig kunskap inom polisen.

I beredningen av detta ärende har deltagit; länsöverdirektör Bo Hansson, beslutande, länspolismästare Gunno Gunnmo, föredragande, chefen för ekonomiska roteln K-G Sjödin samt polisinspektör Lars Tonneman.

Länsstyrelsen



Bo Hansson



Gunno Gunnmo

REGERINGSKANSLEIEN
 Finansdepartementet
 Registratören

Ink 1997-05-26

Till Dnr Fi97/1053

Vedlegg A



TELEFAX
 Polismyndigheten
 i Stockholms län
 Rättsenheten



Till: Finansdepartementet

Fax: 21 73 86

Från: Lars Jonneman

Tel: 40 102 56 **Fax:** 40 128 40

Antal sidor (inkl denna): 7

Meddelande:

Originalet sänds per post



1997-05-23

Dnr 00-1997-05484

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över Betänkandet (Ds 1997:23) Skattekriminal

Länstyrelsen avstyrker ekobrottsberedningens förslag att inrätta skattekriminalenheter såsom de är tänkta att fungera i ett längre perspektiv. Detta gäller i synnerhet förslaget att skattemyndigheterna skall vara förundersökningsledare och kunna utfärda strafförelägganden.

Länstyrelsen tillstyrker att skattemyndigheterna under ledning av åklagare skall utreda enkla skattebrott som normalt inte kräver att straffprocessuella tvångsmedel används.

Allmänt

Inledningsvis skall framhållas att länstyrelsen är av den principiella uppfattningen att polisen skall ha monopol på våldsanvändningen och i största möjliga mån svara för den brottsutredande och brottsförebyggande verksamheten i ett samhälle. För att undantag skall göras från denna princip fordras starka skäl. Exempel från andra länder med flera "polisorganisationer" förtjänar inte att vara till ledning.

Uppdagens brottslighet som polisen inte har resurser eller kompetens att utreda bör detta åtgärdas inom ramen för den nuvarande myndighetsstrukturen. Det är också viktigt att det finns ett direkt politiskt inflytande i myndigheter som i sin verksamhet gör ingrepp i medborgares fri- och rättigheter. Sådant politiskt inflytande finns i polisverksamheten genom länstyrelser, polisstyrelser, polisenämnder m.m. Något liknande utbyggt politiskt inflytande i en skattemyndighet finns inte.

Länsstyrelsen har dock tidigare i sitt yttrande över rapporten Ds 1996:1 - Effektivare ekobrottsbekämpning - ställt sig positiv till en fortsatt utredning om inrättandet av en skattekriminalorganisation. Motiveringen till detta var framförallt att det i vissa enklare skattebrottsutredningar med nuvarande organisation sker ett visst dubbelarbete. Ställningstagandet gjordes också utifrån utgångspunkten att polisen även i framtiden skulle ansvara för utredningar av ekonomiska brott.

De svårigheter som ekonomiska brotten vid Polismyndigheten i Stockholms län i dag brottas med är inte brist på skatterättslig kompetens i förhållande till de misstänkta utan mängden anmälda skattebrott, framförallt momsbedrägerier. För att polismyndigheten med nuvarande resurser skall ha en möjlighet att utreda alla ekonomiska brott tillstyrktes därför att en skattekriminalorganisation skulle ta över enklare skattebrott, som idag anmäls till åklagare efter avslutad revision, och som normalt inte kräver att straffprocessuella tvångsmedel används.

Riksdagen har nu beslutat att en ekobrottsmyndighet skall inrättas. Det innebär att polismyndigheten kommer att ha avsevärt färre ekonomiska brott att utreda än tidigare. Därmed kommer myndigheten att ha resurser nog att utreda samtliga skattebrott även om ambitionsnivån skulle komma att höjas hos skattemyndigheterna.

Emellertid anser länsstyrelsen att uppbördsbrott och skattebrott som är enkla att utreda och som normalt anmäls till åklagare efter avslutad skatterevision kan handläggas på ett effektivare sätt vid skattemyndigheterna. Vid sådana brott inskränks polisens arbetsinsats i många fall till att hålla förhör utifrån upprättade revisionspromemorior. Det är också i sådana utredningar som de stora effektivitetsvinsterna kan göras om myndigheterna inte är "seriekopplade" i förhållande till varandra. Om skattemyndigheterna skulle ta över sådana utredningar kommer det dubbelarbete som sker idag till viss del att undvikas och handläggningen kommer förmodligen att bli effektivare.

Vad beträffar skattemyndigheternas övertagande av utredningar av enklare skattebrott bör detta ske i försöksform och först efter att verksamheten utvärderats ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt bör verksamheten eventuellt permanentas.

När det gäller mer svårutredda skattebrott som inte sällan kräver att straffprocessuella tvångsmedel används bör dessa även i framtiden utredas av polisen. Intresset av icke seriekopplade myndigheter och en större skatterättslig kompetens får här vika för intresset av att myndigheten som skall utreda brotten besitter en stor kompetens i brottsutredning och straffrätt samt har en inarbetad kriminalunderrättelseverksam-

het och brottsförebyggande verksamhet. Det torde vid dessa brott vara mer effektivt att tillföra polisen, i den mån det behövs, en större skatterättslig kompetens än att bygga upp en helt ny brottsutredande organisation inom skattemyndigheterna med alla utbildnings- och igångsättningskostnader det kommer att föra med sig. Om sedan reglerna för momsredovisning m.m. kunde skärpas skulle skattebrottsligheten kunna bekämpas mer framgångsrikt.

Länsstyrelsen anser det således inte försvarbart att föra över resurser från polisen för att bygga upp en ny brottsutredande organisation med minst 250 befattningshavare. Däremot som framgår ovan kan det motiveras, mest för att undvika onödigt dubbelarbete och onödig seriekoppling, att skattemyndigheten ansvarar för mindre komplicerade skattebrottsutredningar under ledning av en fristående åklagare. Detta kräver dock inte att en särskild skattekriminalenhet inrättas.

Utan hänsyn till att Länsstyrelsen avstyrker inrättandet av skattekriminalenheter som de är tänkta att fungera i ett längre perspektiv skall ändock vissa delar av förslaget kommenteras nedan.

12.2 Motivet för en skattekriminalreform

De skattebrottsutredningar som är vanligast förekommande hos polisen är grova momsbedrägerier. Dessa utredningar innehåller sällan komplicerade juridiska eller bokföringstekniska frågor. Svårigheterna ligger istället i själva brottsutredandet.

Enligt uppgifter från Polismyndigheten i Stockholms län är påståendet att polisens utredare generellt sett har ett kompetensmässigt underläge i förhållande till de misstänkta vad avser momsbedrägerier en ren myt. Ekonomiska roteln har inte heller under sin livslängd stött på något skatteärende som inte kunnat utredas på grund av brist på skatterättslig kunskap.

13.1 Skattekriminalens uppgifter inom förundersökningen

Som tidigare nämnts krävs starka skäl för att frångå den svenska rätts-traditionen att det är polisen som utreder brott. I rapporten förs inte något tillfredsställande resonemang om vilka effektivitetsvinster som beräknas uppstå om skattemyndigheterna i framtiden skall utreda även de grova svårutredda skattebrotten.

Som skäl anges att seriekopplingen och dubbelarbetet kommer att försvinna. Detta motsägs dock av att det inte är tänkt att ske någon samordning mellan den fiskala skatteutredningen och skattebrottsutred-

ningen. Det är heller inte tänkt att den som handlägger det fiskala skatteärendet skall delta i skattebrottsutredningen. Detta förhindras bl. a. av att det kommer att råda sekretess mellan de skilda verksamhetsgrenarna.

Därmed har beredningen konstruerat en organisationsmodell som på intet sätt skiljer sig mot den nuvarande förutom att den föreslås finnas inom en myndighet. Således kommer både dubbelarbetet och seriekopplingen att bestå. Länsstyrelsen tillåter sig därför tvivla på att en stor effektivitetsvinst kommer att uppstå, i vart fall vid utredandet av grova skattebrott, som kan motivera att en ny brottsutredande organisation byggs upp.

Yttermera föreslås att skattemyndigheten skall kunna handlägga förundersökningar avseende andra brott än skattebrott om det är lämpligt med hänsyn till brottets beskaffenhet och dess samband med skattebrottsligheten. Detta innebär att handläggarna vid skattemyndigheten inte bara måste utbildas i brottsutredning utan också tillämplig straffrätt. Länsstyrelsen avstyrker en sådan ordning.

Med hänsyn till att vissa polisiära uppgifter och befogenheter framstår som främmande för en skattemyndighet, i avsaknad av specialistkompetens för detta, föreslås i rapporten att befogenheten att använda våld skall vara ytterst begränsad. Bl. a. klargörs att det är olämpligt att ge skattemyndigheten en utökad befogenhet att använda våld mot person. Länsstyrelsen delar denna bedömning. Emellertid framstår det som nödvändigt att en myndighet som utreder brott skall kunna hindra den person man håller förhör med att avlägsna sig från förhørsrummet. En sådan befogenhet föreslås inte i rapporten. I sådana situationer torde det heller inte finnas tid till att begära handräckning.

13.2 Förundersökningsledning m.m.

Förslaget att skattemyndigheten skall få bedriva förenklade utredningar med stöd av 23 kap. 22 § rättegångsbalken (1942:740) och utifrån dessa utfärda strafförelägganden inger allvarliga betänkligheter. Inom ramen för en sådan förenklad utredning finns t. ex. inget krav på att den misstänkte skall delges gärningsbeskrivningen för det brott han är misstänkt för. Det finns vidare inget krav på att den misstänkte skall delges vad utredningen mot honom innehåller eller att han har rätt begära att den kompletteras. Detta är otillfredsställande framförallt när det gäller brott mot en svårtillgänglig skatterättslagstiftning.

Visserligen förutsätter ett utfärdande av strafföreläggande ett erkännande men för den som är oinsatt i den juridiskt svårtillgängliga skatterätten torde det vara lätt att låta sig övertygas av skattemyndigheten

om sin skuld, detta också med tanke på att ett nekande kan vara för-
enat med dryga rättegångskostnader. Det är därför Länsstyrelsens be-
stämda uppfattning att endast åklagare skall få utfärda strafförelägga-
nde och det gäller särskilt brott mot skattelagstiftningen. Detta motive-
ras av rättssäkerhetsskäl. Den dömande och verkställande makten i ett
samhälle bör alltid vara åtskilda i ett rättssamhälle.

Mot detta resonemang kan invändas att polisen redan i dag kan utfärda
ordningsförelägganden. Det föreligger dock en fundamental skillnad
mellan ett godkännande av ett strafföreläggande avseende brott mot
skattelagstiftningen och ett godkännande av en ordningsbot i det att
brotten som kan bli föremål för ordningsbot ofta är mycket enkla
trafikbrott som den misstänkte med lätthet kan avgöra om han gjort sig
skyldig till.

15 Förutredning m.m.

Vid utredning av grova skattebrott, särskilt när det gäller grova moms-
bedrägerier, har det av erfarenhet visat sig vara nödvändigt för polisens
ekonomiska rotlar att intimt samarbeta med andra enheter inom polisen
såsom spanings- och underrättelserotlar. Även de dagligen förekomman-
de informella kontakterna mellan befattningshavare vid olika enheter
inom polisen ger mycket kunskap och information, t.ex. att en viss
grovt kriminell person börjat livnära sig på momsbedrägerier. Sådan
ovärderlig information skulle skattemyndigheterna gå miste om även
om formella samarbetsformer etablerades.

Av erfarenhet vet polisen också att de som idag sysslar med grova
momsbedrägerier tidigare livnärde sig på annan grov kriminalitet. Det
krävs således mer än en utredningsenhet för att klara upp grova svår-
utredda skattebrott. Det kan inte vara försvarbart att inom skatte-
myndigheten bygga upp sådana stödenheter.

16 Strafföreläggande m.m.

Se vad som anförs under avsnitt 13.2. I övrigt kan anföras att ett god-
kännande av ett strafföreläggande avseende skattebrott i mångt och
mycket kan jämföras med vad man i rapporten benämner "Orena god-
kännanden" i och med att många misstänkte inte riktigt kommer att ha
klart för sig vilken lagregel man överträtt. Strafföreläggande bör så-
ledes som framhållits ovan utfärdas av åklagare.



Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM



Betänkandet (DS 1997:23) Skattekriminal, rapport från ekobrottsberedningen

(Remiss 1997-03-21, dnr Fi97/1053)

I rapporten föreslår regeringens ekobrottsberedning en särskild organisation inom skatteförvaltningen för utredningar om skattebrott. Förslaget är utvecklat från det tidigare framlagda principförslaget om inrättande av en särskild Ekobrottsmyndighet och skattekriminaler vid skattemyndigheterna. Syftet med förslaget är att effektivisera och snabba upp den brottsutredande verksamheten genom att skattehandläggare medverkar som sakkunniga i polisens förundersökningar. Skatteutredningen och förundersökningen skall dock även fortsättningsvis vara åtskilda organisatoriskt och utföras enligt respektive regelverk. Skattekriminalverksamheten kommer att bedrivas vid särskilda enheter som inte utför de fiskala utredningarna. Nuvarande sekretess som idag gäller mellan polis och skattemyndighet skall gälla skattekriminalverksamheten. Reformen föreslås genomföras i två steg. I det första steget ges skattekriminalen mer begränsade uppgifter och befogenheter. När myndighetskulturen funnit bli rätts-säkra former kommer verksamheten i många avseenden att motsvara den som tullmyndigheterna har när det gäller att utreda brott inom tullens område.

Länsstyrelsen tillstyrker inrättandet av en skattekriminalverksamhet på det sätt beredningen föreslår.

I yttrande över ekobrottsberedningens förra rapport Effektivare ekobrottsbekämpning tillstyrkte länsstyrelsen principförslaget om en särskild skattekriminalorganisation knuten till skattemyndigheterna för handläggning av skattebrottsutredningar. Beredningens huvudförslag var inrättande av en särskild Ekobrottsmyndighet med fem regionkontor varav ett i



Göteborg. Förslaget gick igenom och Ekobrottsmyndigheten håller nu på att upprättas. Dess uppgifter är att svara för såväl åklagar- som polisuppgifter i fråga om de mest kvalificerade ekobrottsmålen och att svara för stödande verksamhet i förhållande till åklagar- och polismyndigheter som handlägger ekobrottmål i övrigt. Tidigare hade ytterligare en organisatorisk samordningsåtgärd vidtagits genom inrättandet 1995 av regionala samverkansorgan för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Det nu aktuella förslaget om en skattekriminalorganisation får ses som ett led i en övergripande strategi för att kunna öka effektiviteten i bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten.

När det närmare utvecklade förslaget om en skattekriminalorganisation nu föreligger har länsstyrelsen att ta ställning till hur en sådan verksamhet kan passa in i det övergripande mönstret för brottsbekämpningsstrategin samt om avsedda effekter på sikt kan bedömas uppnås vid hanteringen av ekobrottsmålen.

Bland huvudfrågorna att beakta är hur beredningen ser på frågor som kompetens och ansvar, rättssäkerheten för de enskilda och sekretesshanteringen mellan polis och skattemyndigheten

Med tanke på vikten av dessa frågor ser länsstyrelsen det positivt och som ett uttryck för en medveten insiktsfullhet att skattekriminalverksamheten föreslås byggas upp i två steg just för att man successivt skall kunna skapa en myndighetskultur som tillgodoser kraven på kompetens, rättssäkerhet mm.

Förslaget bygger i väsentliga avseenden på erfarenheterna från tullkriminalverksamheten. Beredningens beskrivning av hur tullens ordinarie verksamhet och tullkriminalens arbete både hålls i sär och samverkar på ett effektivt sätt är i stort sett mycket positiv. Med dessa goda erfarenheter behöver man enligt länsstyrelsens mening inte hysa några principiella tveksamheter mot att införa en liknande organisation inom skattebrottsområdet. Uppenbarligen lyckas man inom tullkriminalområdet hantera kompetens-, ansvars-, rättssäkerhets- och sekretessfrågorna på ett sätt som motsvarar de krav som kan ställas på en sådan för den enskilde så ingripande verksamhet. Erfarenheterna av tullkriminalens verksamhet i Älvsborgs län är också goda och ger ej anledning till erinringar mot den föreslagna konstruktionen. Genom det regionala samverkansorganets



arbete har länsstyrelsen kunnat konstatera värdet av samverkan mellan myndigheter just inom ekobrottsområdet.

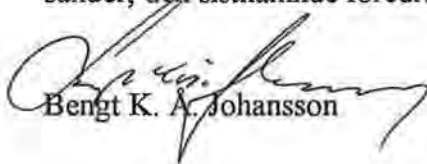
Viktigt vid ställningstagandet är i detta sammanhang att personella tvångsåtgärder fortfarande endast skall kunna vidtagas av åklagare och polismyndighet.

Ett vägande skäl för förslaget är som länsstyrelsen bedömer det att utredningarna om skattebrott blir effektivare och kommer att kunna gå snabbare genom att de får en flygande start. Därmed kan polisen frigöra resurser för övrig ekobrottsbekämpning. Möjligheterna att nå den målsättningen är en grundläggande förutsättning för den föreslagna reformen. Möjligheterna till tidiga ingripanden mot ekobrott torde dessutom ha förebyggande effekter genom att man förhoppningsvis kommer ifrån de nedprioriteringar som ekobrottsutredningarna av resursskäl får hos polisen och som innebär att så få brott leder till åtal.

Det finns därför enligt länsstyrelsen all anledning att pröva beredningens förslag med skattekriminal enligt den föreslagna tvåstegsmodellen.

Beredningens förslag föranleder i övrigt inte något uttalande från länsstyrelsens sida.

Detta yttrande har beslutats av landshövdingen. I den slutliga handläggningen har deltagit länsrådet Göran Enander och chefsjuristen Einar Hansander, den sistnämnde föredragande.


Bengt K. A. Johansson


Einar Hansander


Kopia till

Akten

Länspolismästaren

Länsskattemyndigheten

Regionåklagarmyndigheten i Göteborg


Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR

FAR Förlag AB ■ Auktoriserade Revisorers Serviceaktiebolag

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

REGERINGSKANSLIET	
Finansdepartementet	
Registratören	
Ink	1997 -05- 14
Dnr	797/053

Till

7 maj 1997

Skattekriminal – rapport från regeringens ekobrottsberedning (Ds 1997:23)

FÖRENINGEN AUKTORISERADE REVISORER FAR har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Skattekriminal (Ds 1997:23). FAR får med anledning härav anföra följande.

FARs ställningstagande

FAR tillstyrker införandet av skattekriminalreformens första etapp men avstyrker införandet av etapp II i dess nuvarande utformning.

Motivering

Införandet av skattekriminaler vid skattemyndigheten motiveras enligt förslaget av väsentligt förbättrade förutsättningar att på ett effektivt sätt bekämpa skattebrottslighet. Dessutom skulle skattebrottsutredningarna kunna bedrivas snabbare och med generellt högre skattemässig kompetens.

FAR anser att det ur effektivitetssynpunkt kan finnas fördelar med införandet av skattekriminalreformen. Handläggningen av ärenden kan snabbas upp och ärendebalanserna hos polis och åklagare förbättras. FAR anser emellertid att dessa fördelar inte uppvägs av de risker ur rättssäkerhetssynpunkt förslaget medför i sin nuvarande utformning. Skatterätten är i många fall svårtolkad och svårbedömbart och det krävs specialisttolkning inom olika områden. Att skattehandläggare dessutom skall behärska polisens och åklagarens regelverk vid strafföreläggande och handläggning av tvångsmedel kan komma att medföra en utspädning av kompetensen till den skattskyldiges nackdel som kan innebära att rättssäkerhetsfrågan åsidosätts.

FAR anser därför att rättssäkerhetsaspekten först måste tillgodoses innan skattekriminalreformen kan införas i sin helhet.

Enligt förslaget skall skattekriminalreformen emellertid ske i två etapper. I den första etappen (i det korta perspektivet) ges skattekriminalen mera begränsade uppgifter och befogenheter.

FAR anser att rättssäkerhetsfrågan är tillgodosedd i det korta perspektivet, där åklagaren skall besluta om att inleda förundersökning och vara undersökningsledare i de förundersökningar som handläggs vid skattekriminalen. Åklagaren beslutar också om straffprocessuella tvångsmedel i det korta perspektivet.

FAR anser därför att en försöksverksamhet enligt första etappen bör provas och utvärderas med särskilt beaktande av hur rättssäkerhetsfrågorna har blivit tillgodosedda.

FÖRENINGEN AUKTORISERADE REVISORER FAR


Kurt Hammarström
Ordförande i FARs skattekommitté

Björn Markland
Generalsekreterare

Finansdepartementet
Skatteenhet 5
103 33 STOCKHOLM



Stockholm
1997-05-23

Vår ref
C Östlund

Betänkandet (Ds 1997:23) Skattekriminal

Företagarnas Riksorganisation, FR, har erhållit ovan nämnda betänkande på remiss och vill i anledning härav anföra följande.

Sammanfattning

FR avstyrker förslaget. FR delar beredningens uppfattning om de problem som dagens system medför, men anser att problemen bör lösas genom att polis och åklagare ges de resurser som är nödvändiga för att bedriva ett effektivt utredningsarbete.

Förslaget

Beredningen föreslår att skattemyndigheten i framtiden ska utreda brott mot skattebrottslagen och andra författningar inom skatteområdet. Dessutom föreslås bokföringsbrott och brott mot folkbokföringslagen falla inom myndighetens kompetensområde.

FRs erfarenheter sammanfaller med beredningens bild av hur utredning av ovan nämnda brott fungerar i dag. Under det att polis- och åklagarmyndigheterna har fått neddragna resurser, vilket för övrigt även är fallet för domstolarna, fortsätter brottsligheten att vara på en hög nivå. Detta skapar påfrestningar hos de rättsvårdande myndigheterna och för de personer och företag som drabbas av brottsligheten. Problemet är enligt FRs uppfattning av den art att det bör åtgärdas snarast. I annat fall riskerar den allmänna rättsuppfattningen och tilltron till rättsstaten att sönderfalla.

Ett sätt att åtgärda problemet kan vara att som beredningen föreslår ge skattemyndigheten i uppgift att utreda brottsligheten och på detta sätt minska arbetsbördan hos polis och åklagare. FR ställer sig dock tveksamt till denna lösning. Enligt FRs uppfattning bör den självklara principen vara att brott utreds av polis under ledning av åklagare. Denna princip borgar för att arbetet sköts på ett rättssäkert och fackmannamässigt sätt. Beredningens förslag riskerar att leda till sammanblandade roller för skattemyndigheten, vilket i sin tur kan leda till oklarheter för den skattskyldige.

För FR framstår dessutom den effektivitetsvinst som beredningen pekar på som osäker. Enligt FRs uppfattning flyttas arbetsbördan från en myndighet till en annan, utan några påvisbara vinster. Beredningens rapport innehåller tyvärr ingen tillräcklig tydlig ekonomisk konsekvensanalys på denna punkt.

FR anser, vilket nämnts ovan, att problemet med outredda brott och långa handläggningstider bör lösas genom att polis- och åklagarmyndigheterna tillförs tillräckliga resurser för att kunna bedriva ett effektivt arbete. Att lösa problemen på

något annat sätt och samtidigt värna ett rättssäkert samhälle är enligt FRs uppfattning svårt. FR vill i sammanhanget peka på den roll som de rättsvärdande myndigheterna har för att skapa goda förutsättningar för företagen, inte minst de små, att bedriva sin verksamhet och expandera.

Stockholm som ovan

FÖRETAGARNAS RIKSORGANISATION
Utredningsavdelningen



Lennart Ohlsson



Christer Östlund

Akt
R 3100/1997
Datum
1997-05-21

REGERINGSKANSLIET	
Finansdepartementet	
Registratören	
Ink	1997 -05- 2 3
Dnr	F 97/1053

Till

Till Statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 21 mars 1997 beretts tillfälle att avge yttrande över ekobrottsberedningens betänkande "Skattekriminal", Ds 1997:23. Med anledning härav anför advokatsamfundet följande.

Sveriges advokatsamfund avstyrker beredningens förslag att inrätta s.k. skattekriminalverksamhet inom skatteförvaltningen.

Samfundet har redan i remissyttrande avgivit över Regeringens Ekobrottsberedning, Ds 1996:1 "Effektivare ekobrottsbekämpning" aviserat en tveksamhet till inrättande av s.k. skattekriminalenheter. Detta utifrån strikt principiella utgångspunkter. Även om en skattekriminalverksamhet möjligen skulle kunna effektivisera utredningen av skattebrottmålen kan ett inrättande av en sådan verksamhet komma att stå i strid med grundläggande principer för hur förundersökning i brottmål skall bedrivas. För det fall samma statliga myndighet "såsom målsägande" skulle komma att ansvara för såväl den fiskalt inriktade skatteutredningen som utredningen av skattebrottmålen föreligger en påtaglig risk för att förundersökningen i skattebrottmål ej kan komma att bedrivas med den objektivitet som föreskrivs i 23 kap. 4 § Rättegångsbalken. Behovet av att inrätta en särskild skattekriminalverksamhet kan därför komma i konflikt med grundläggande krav på rättssäkerhet varför det bör övervägas om inte skattebrottmålen väl skulle kunna handläggas inom den förstärkta ekobrottsmyndigheten. Vid tidigare avgivna remissyttrandet har samfundet också uttryckt att den skattekriminalverksamhet som skulle komma att handlägga såväl den fiskala skatteutredningen som den motsvarande skattebrottsutredningen kan utgöra anledning till konflikt med sådana villkor som förenats med erhållande av internationell rättshjälp. Förhållandet kan innebära att sådant alltmer förekommande biträde fortsättningsvis omöjliggöres. Samfundet har också tidigare uttryckt att jämförelsen med den redan etablerade tullkriminalverksam-



SVERIGES ADVOKATSAMFUND

heten synes inte i alla avseenden adekvat i sammanhanget. Tullverksamheten i sig innefattar i många hänseenden en mer polisliknande verksamhet än den som hittills fått förekomma inom skatteadministrationen.

Beredningen har anfört att skattebrottmålen företer många särdrag i förhållande till ekobrottsutredningar i allmänhet. Skattebrottmålen kräver enligt beredningen en mycket speciell kompetens, nämligen goda kunskaper i skattefrågor. En fråga som mot den bakgrunden måste ställas är i vilken omfattning och i vilka sammanhang det krävs så speciellt goda kunskaper i skatterätt att det är motiverat att inrätta skattekriminalverksamhet med frångående av den etablerade polisutredningsverksamheten.

Samfundet delar förvisso beredningens uppfattning om att skattebrottmålen är en grupp med sin egen problematik. Detta förhållande är emellertid inte unikt för skattebrotten. Även flera andra ämnesområden som blir föremål för brottmålsprocessen har specifik problematik. Det är snarare så att de straffrättsliga systemen just är uppbyggda för att passa olika specifika problemställningar. Det gemensamma och övergripande för dessa system är i Sverige och länder med vilja att upprätthålla en stark rättskänsla, de högt ställda kraven på rättssäkerhet. Krav som sålunda samfundet menar är inbyggda och väl prövade i dessa befintliga system.

Beredningen har som skäl för förslaget anfört förbättring genom att utredningarna skulle kunna bedrivas snabbare och med en generellt högre skattemässig kompetens.

Samfundet anser för sin del att det kan ifrågasättas huruvida inrättande av skattekriminalverksamhet i jämförelse med andra åtgärder skulle innebära förbättringar vad gäller bekämpningen av skattebrottslighet. Det kan också starkt ifrågasättas huruvida fördelar från rättssäkerhetssynpunkt verkligen uppkommer. De närmare skälen till samfundets tveksamhet härvid är följande.

Den skattebrottsverksamhet som förekommer torde i huvudsak kunna indelas i fyra nedan beskrivna kategorier. Med beaktande av beredningens förslag kommenteras kategorierna var för sig.

1.

Skattebrott som består i att inkomster eller mervärdesskatt inte har redovisats

Skälet till att belopp har undanhållits kan vara att den skattskyldige har misstagit sig på bestämmelserna eller glömt inkomsten och att detta har skett mer av vårdslöshet än av uppsåt. Beloppen är emellertid av den storleksordningen att även om skattetillägg påförs väcks också åtal.

Till denna kategori hör också att den skattskyldige uppsåtligen underlåter att redovisa inkomster.



Utmärkande för denna kategori av skattebrott är att dessa nästan undantagslöst avser i och för sig enkla skattefrågor. Det är ingen tvekan om att beskattning skall ske. För denna typ av frågor behövs ingen annan specialkompetens än att den som utreder ärendet har en mer informell kontakt med skattemyndigheten. Hur den bakomliggande skattefrågan skall bedömas är oftast inte tvistig utan fråga är om att vid åtalsprövningen bedöma subjektiva rekvisitet.

Att denna kategori av ärenden blir liggande och inte åtalade beror enligt samfundets mening mer på resursanvändningen hos polis- och åklagarmyndigheten än på bristande skattekunskaper.

Denna kategori av ärenden är i antal den helt dominerande gruppen och motiverar inte inrättande av en skattekriminalverksamhet av kompetensskäl.

2.

Skattebrott som mer allmänt är att betrakta som ekobrott och som består av en planerad/organiserad verksamhet som syftar till att undanhålla skatt

Omfattningen av denna typ av skattebrott är avsevärt mindre jämfört med den kategori som nämnts under punkt 1. Däremot är det oftast fråga om avsevärt större belopp som undanhållits.

Skattefrågorna i denna typ av ärenden är i princip också oftast helt klara. Den skattskyldige har medvetet undanlåtitt att t.ex. redovisa inkomster eller gjort avdrag som inte existerar (t.ex. värdeminskningsskatt på tillgångar som företaget aldrig har ägt eller som inte ens existerat). Andra exempel som hör till denna kategori är anlåtande av svart arbetskraft i stor omfattning med underlåtenhet att redovisa verklig rörelseomsättning.

Det är samfundets uppfattning att inte heller i dessa sammanhang krävs någon längre gående specialkompetens i skatterätt och inrättande av skattekriminalverksamhet eftersom skattefrågorna inte är av särskilt svårt slag. Såsom beredningen har anmärkt är ju ofta underlaget för polisens utredning även idag revisionspromemorior upprättade av skattemyndigheten. Det är i dessa fall ofta fråga om att granska bokföring och underlaget för sådan.

Den i och för sig erforderliga samordningen mellan polismyndighet och skattemyndighet bör för denna kategori kunna ordnas på ett enklare sätt än att inrätta en särskild skattekriminalverksamhet.



3.

Ifrågasatta skattebrott vid avancerad skatteplanering

Omfattningen av den typ av skatteplanering som här åsyftas är inte särskilt stor. Anledningen är enkel eftersom det är förhållandevis få skattskyldiga som av ekonomiska skäl skulle kunna dra nytta av avancerad skatteplanering. När ärendetyper förekommer är emellertid beloppen oftast relativt stora.

Samfundet påminner om att därest skatteplanering underkänns med stöd av skatteflyktslagen kan det inte bli fråga om skattebrott.

De skatteplaneringsfall som kan bli föremål för misstanke om skattebrott är sådana där det kan vara fråga om tolkning av olika typer av avtal och fråga om transaktioner som skall bedömas med direkt hänsyn till skattereglerna. Den senare angivna typen av ärenden är i regel svåra att bedöma skatterättsligt. Som regel måste det även i fortsättningen bli skattedomstolarna som får bedöma huruvida skatteplanering har skett enligt skattebestämmelserna eller inte. Beroende på hur skatteplaneringen har gått till kan det bli fråga om att också väcka åtal mot den som skatteplanerat. Uppsåtsrekvisitet är här påtagligt ofta svårt att bedöma. Ärenden av denna typ kräver speciella kunskaper inom skatterätten och i denna typ torde det finnas ett klart behov av en mer ingående samordning mellan skattemyndighet och polismyndighet.

Med hänsyn till den lilla målgrupp som denna typ av skatteärenden omfattar torde dessa inte ensamma få utgöra skäl till att inrätta en skattekriminalverksamhet.

Sammanfattningsvis torde inte enligt samfundets uppfattning enbart kravet på speciella kunskaper i skatterätt vara ett skäl för att inrätta en skattekriminalverksamhet. Andra mer organisatoriska problem utgör anledningen till den för närvarande bristande effektiviteten. Det framhålles att samfundet tillstyrkt förslaget att inrätta en ekobrottsmyndighet. Resurs- och kompetensförstärkningar skall göras i den myndigheten.

Beredningen har som vägande skäl för att inrätta skattekriminalverksamhet också anfört rättssäkerhetsaspekten och då närmare att ärenden inte blir handlagda inom en rimlig tidsram.

Samfundet anser det givetvis vara av mycket stor betydelse för personer som misstänks för brott att snarast möjligt erhålla besked om huruvida brottsmisstanken kommer att leda till åtal eller inte. Detta skall emellertid vägas mot de rättssäkerhetskrav som måste ställas på utredningsorganisationen.



SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Skattemyndigheten är en förvaltningsmyndighet med mycket speciella uppgifter. Den skall tillse att medborgarna betalar rätt skatt, vilket också skall innebära att skattemyndigheten har att biträda och vägleda den skattskyldige för att de uppgifter som lämnas som underlag för skatteberäkningar är riktiga. Av detta följer att skattemyndigheten har en servicefunktion som också myndigheten synes under senare år velat särskilt framhålla. Skattemyndigheten utfärdar rekommendationer och anvisningar i skattefrågor och utfärdar också handböcker, av vilka framgår hur skattelagstiftningen enligt skattemyndigheternas uppfattning skall tillämpas. Skattemyndigheten lämnar också svar såväl skriftligt som muntligt på olika frågor som allmänheten ställer om skattelagarna men har också den primära uppgiften att besluta om taxeringar som första instans. Medborgarna har därför anledning att förvänta sig att skattemyndigheten är objektiv och opartisk, något som inte minst anses viktigt för skattebetalningsviljan.

Det är enligt samfundets uppfattning angeläget att skattemyndighetens objektivitet upprätthålles. Förutsättningarna härför kan emellertid antas minska om skattemyndigheten även ges rollen som utredare i ärenden där skattebrott kan misstänkas. Beredningen har berört problemställningen och ansett att det går att göra en rågång mellan skattemyndighetens olika verksamheter. Samfundet betvivlar detta.


Beredningen har redovisat vilket slag av utbildning och kompetens som tjänstemän på den skattekriminella enheten på skattemyndigheten skulle kunna tänkas behöva. Samfundet delar beredningens uppfattning att det måste bli fråga om synnerligen omfattande utbildningsinsatser men ifrågasätter huruvida det trots dessa utbildningsinsatser blir möjligt att uppnå samma nivå av rättssäkerhet som för närvarande föreligger i det rådande uppdelade systemet där skattemyndigheten uppfattas ha mer målsägandens subjektiva uppfattning.

Enligt samfundet är konstruktionen med polisiär verksamhet inom en förvaltningsmyndighet dessutom ett synnerligen främmanade inslag i svensk förvaltningstradition. För samfundet ter det sig lika främmande om man för att stävja bidragsfusk skulle inrätta en polisiär verksamhet hos de sociala myndigheterna eller andra myndigheter som lämnar bidrag till medborgarna.

Sammanfattningsvis avstyrker sålunda samfundet beredningens förslag att inrätta en skattekriminalverksamhet inom skatteförvaltningen. Samfundet underkänner de skäl som beredningen har angett för att förlägga verksamheten hos skattemyndigheten, nämligen avsaknaden av tillräckliga skattekunskaper hos polismyndigheten och rättssäkerhetsskäl. För samfundet mening talar just särskilt rättssäkerhetsskäl mot att inrätta sådan verksamhet.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND


 Elisabet Fura-Sändström


 Lars Bentelius

1997-05-27

1997-03-21

Fi97/1053

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM



Ekobrottsberedningens rapport (Ds 1997:23) Skattekriminal

Inställning och sammanfattning

Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund, nedan organisationerna, avstyrker Ekobrottsberedningens förslag till skattekriminalreform. Om ett förslag till skattekriminal ändå läggs fram bör det i vart fall begränsas till vad som i rapporten benämns den första etappen - en lagstiftning som bör tidsbegränsas för att därefter utvärderas.

Ekobrottsberedningens nu framlagda rapport ger inte tillräckligt underlag för att organisationerna skall kunna ta ställning till behovet av en skattekriminal.

När det gäller det konkreta förslaget till skattekriminal kan organisationerna dela beredningens uppfattning att den skatterättsliga kompetensen behöver höjas för den brottsutredande personalen. Denna fråga bör dock kunna lösas utan inrättande av en skattekriminal. Övriga eventuella effektivitetsvinster som införande av en skattekriminal skulle medföra övervägs dock, enligt organisationernas mening, av kraftigt försämrad rättssäkerhet.

Mot denna bakgrund avstyrker organisationerna det framlagda förslaget.

För det fall ett förslag ändå läggs fram bör det i vart fall begränsas till vad som i rapporten benämns den första etappen. En sådan lagstiftning bör tidsbegränsas och därefter utvärderas. Det bör inte komma i fråga att regeringen ges behörighet att fatta beslut om när de långtgående befogenheterna för skattekriminalen skall träda i kraft.

Allmänna synpunkter

Organisationerna har tidigare yttrat sig över beredningens rapport (Ds 1996:1) Effektivare ekobrottsbekämpning. På det utredningsstadium som beredningen då befann sig ansåg organisationerna det inte möjligt att ta

1997-05-27

ställning till den föreslagna organisatoriska uppbyggnaden av vare sig ny ekobrottsmyndighet eller skattekriminal.

Organisationerna efterlyste att djupgående problem- och konsekvensanalyser skulle ske för att ge underlag för en bedömning av behovet och nyttan av de nya myndigheterna. Organisationerna framhöll att beredningen i det fortsatta arbetet borde undersöka om det fanns några möjliga alternativ till skattekriminal inom de nuvarande myndigheternas ramar. Vidare efterlystes att en utvärdering borde ske av den så sent som i juli 1995 inrättade samarbetsorganisationen Riksenheten mot ekonomisk brottslighet. Därtill saknades i rapporten vidare perspektiv på resurstilldelning och effektiv bekämpning av även annan brottslighet i samhället.

När det nu läggs fram förslag till en ny skattekriminalmyndighet kan inte organisationerna finna att beredningen närmare utrett och redovisat dessa frågor.

Den ekonomiska brottsligheten bedöms i rapporten som en synnerligen samhällsfarlig företeelse. Det redovisas att i augusti 1995 fanns cirka 6 200 öppna ärenden om ekobrott hos polismyndigheterna i Sverige. Av dessa avsåg omkring 1 200 anmälningar rena skattebrott. I rapporten sägs dock att förslagen ”grundar sig också mindre på statistiskt redovisade förhållanden än på den samlade bild av läget i fråga om skattebrottsbekämpning som har framtonat vid ekobrottsberedningens många samtal med sakkunniga inom och utom myndighetssfären”.

Organisationerna anser att relevant statistik ändå kan ge en god vägledning för den bedömning man behöver göra inför ett beslut om tillskapande av en ny brottsbekämpande myndighet. Den i rapporten ”framtonade” bilden av verkligheten som deltagarna i beredningens arbetsgrupp tagit del av behöver, enligt organisationerna, nyanseras i väsentliga avseenden. Brottsbekämpningen måste ses utifrån ett helhetsperspektiv. Detta är särskilt viktigt i ett läge när samhällets resurser är begränsade och prioriteringar och nedskärningar äger rum inom andra delar av denna sektor.

Av uppgifter som organisationerna inhämtat från Polisväsendets Årsredovisning 1995/1996 framgår bl.a. att det vid utgången av år 1996 totalt fanns 183 997 ärenden i balans hos polismyndigheterna i landet. Av dessa avsåg 48 120 ärenden våldsbrott, 26 235 ärenden bedrägeribrott och 6 063 ärenden ekonomiska brott.

Organisationerna vill inte på något sätt förringa den skada som ekonomisk brottslighet - innefattande skattebrottsligheten - åstadkommer såväl för enskilda som samhälle men vill framhålla att den bör ses i sammanhang av den samlade brottsligheten i samhället. Något underlag för en sådan bedömning kan man inte göra utifrån beredningens rapport. I denna saknas

1997-05-27

helt detta perspektiv. Det finns varken statistik eller överväganden. Detta är beklagligt särskilt med hänsyn till att det - framför allt under senare tid - kommit alarmerande rapporter om krissituation när det gäller ärendebalanser hos såväl polis som åklagare.

I rapporten görs inte heller någon utvärdering av erfarenheterna från den under 1995 påbörjade verksamheten inom Riksenheten mot ekonomisk brottslighet.

Mot denna bakgrund anser organisationerna att beredningens fortsatta utredningsarbete inte ger tillräckligt underlag för att bedöma behovet av en skattekriminal. Inte heller har eventuella alternativ till en sådan myndighet utretts tillräckligt, vilket organisationerna närmare behandlar i nästa avsnitt. Med denna utgångspunkt framför organisationerna nedan sina synpunkter på det framlagda förslaget.

Förslaget till skattekriminal

Beredningens förslag till skattekriminalreform innebär att skattemyndigheterna i huvudsak får samma uppgifter när det gäller att utreda brott inom skatteområdet, som tullmyndigheterna redan har när det gäller att utreda brott inom tullens område. Avsikten är att skattebrotten skall utredas på självständiga enheter inom skattemyndigheterna. I det korta perspektivet ges skattekriminalen mera begränsade uppgifter och befogenheter, men i det längre perspektivet skall myndigheten själv kunna leda förundersökningar, fatta beslut om tvångsåtgärder - såsom husrannsakan och beslag - samt utfärda strafförelägganden.

Skälet till att man, som beredningen anför, söker skräddarsy en utredningsorganisation för skattebrotten är, att målen kräver en mycket speciell kompetens och att den bästa miljön för detta är inom skatteförvaltningen. En annan mycket viktig omständighet, som beredningen anför, är de flaskhalseffekter som uppstår i nuvarande handläggningsrutiner genom att skattemyndigheten och polisen är "seriekopplade" i förhållande till varandra. De framlagda förslagen bygger i första hand på förebilder från den svenska tullkriminalen, men även från de särskilda skattekriminalenheter som finns i Tyskland.

Organisationerna delar beredningens uppfattning att det hittills brustit i skattekompetens på både polis- och åklagarsidan. Förslaget att införa en ordning med skattetjänstemän som skattebrottsutredare - efter att de fått tillräcklig utbildning i brottsutredningsarbete - skulle därför troligen medföra betydande kompetenshöjning. En förändring av detta slag kan dock införas utan att en skattekriminal behöver bildas. Den personal det handlar om bör således kunna överflyttas från skattemyndigheterna till polismyndigheterna inom de nuvarande organisationsformerna.

1997-05-27

De flaskhalseffekter på grund av "seriekopplingen" mellan myndigheterna som beredningen tar upp sägs bero på att myndigheterna väntar in varandra, dvs. åklagare och polis kopplas i praktiken in först när skattemyndigheterna slutfört skatteutredningarna.

Beredningens beskrivning av hur handläggningen tidigare gått till bekräftar av Riksskatteverkets statistik av åtalsanmälningar för år 1994. Av denna framgår att i tre fjärdedelar av fallen har skattemyndigheterna slutfört skatteutredningarna före det att anmälan till åklagare gjorts.

Såvitt organisationerna kan finna bör denna typ av "seriekoppling" - oavsett organisationsform - inte längre fylla samma funktion som tidigare. Eftersom skattemyndigheterna så fort skälig misstanke om brott uppkommit inte kan fortsätta att begära uppgifter från de skattskyldiga med hänsyn till artikel 6 i Europakonventionen - utan att informera om rätten att tåga - bör det inte finnas samma anledning som tidigare att först göra skatteutredningen färdig och sedan anmäla brottet till åklagaren.

Det problem som beredningen anser följer av att åklagare och polis måste läsa in sig på målet när skattemyndigheten gör en anmälan går enligt organisationerna inte att undvika även om det införs en skattekriminal. Skillnaden är bara att den brottsutredare som måste läsa in sig på målet tillhör samma myndighet som den som handlagt skattefrågan.

I den internationella utblick som beredningen gör finns en presentation av förhållandena i Danmark och Tyskland när det gäller organisationen av skattekriminalmyndigheter. Av denna framgår att förhållandena i dessa länder skiljer sig mot de svenska på det skatteprocessuella området bl.a. genom att det inte finns någon motsvarighet till de svenska skattetilläggen. I andra länder krävs alltid att åtminstone det subjektiva rekvisitet grov oaktsamhet är uppfyllt för att någon form av påföljd skall kunna komma i fråga. I Danmark saknar skattemyndigheten - som även utreder skattebrott - helt polisiära befogenheter. I Tyskland utfärdas strafföreläggandena av domstol.

Detta visar att det är svårt att flytta över en viss typ av organisation från ett land till ett annat. Regelverk och miljö skiljer sig ofta åt på väsentliga punkter.

I Sverige har brottsutredningen och skatteutredningen olika syften och regleras av olika regelverk. Skattemyndighetens utredning syftar till att ta fram underlag för en korrekt beskattning. Den mest långtgående utredningsåtgärden i skatteförfarandet är revision. I vissa fall kan också tvångsåtgärder användas. Brottsutredningen syftar till att ta fram material åt åklagaren för att avgöra om åtal skall väckas. Befogenhet finns att an-

1997-05-27

vända vissa straffprocessuella tvångsmedel. I skatteutredningen har den skattskyldige uppgiftsskyldighet och sanningsplikt. I brottsutredningen har den misstänkte däremot rätt att tåga.

Beredningen bygger i huvudsak sitt förslag till skattekriminal på förebilder från den svenska tullkriminalen. Skattemyndigheten skall på sikt ges i stort sett samma befogenheter som tullmyndigheten har i dag, dock inte rätt att utöva våld. Denna olikhet förklaras i rapporten med att tullen som helhet är en organisation med polisiära uppgifter och befogenheter.

Det förhållandet att tullen - även av beredningen - betraktas som en polisiär organisation innebär enligt organisationernas mening en avgörande skillnad mot skattemyndigheterna. Skattemyndigheten är en fiskal organisation till vilken allmänheten är skyldig att åtminstone årligen - och företagen månatligen - lämna uppgifter och deklARATIONER. Det är naturligtvis viktigt att medborgarna med förtroende kan hämta information och lämna uppgifter till skattemyndigheterna utan att man med rätt eller orätt upplever att uppgifterna lämnas till en polisiär organisation.

Den partsställning som skattemyndigheterna har i skatteprocessen gentemot det stora antalet skattskyldiga saknar motsvarighet på tullsidan. I det polisiära arbetet ställs stora krav på objektivitet. Åklagare och polis är skyldiga att även utreda sådant som talar till den misstänktes förmån. Detta är naturligtvis mycket lättare i en situation där inte myndigheten som sådan redan intagit en motsatsställning i den materiella frågan.

Ändamålen med skatteutredningen och skattebrottsutredningen är som nämnts helt olika och regelverken och tvångsmetoderna likaså. I den redogörelse för hur myndigheterna i praktiken i dag bekämpar skattebrottligheten beskrivs hur skattemyndighetens tjänstemän deltar vid husrannsakan och förhör. Det beskrivs som om skatteutredningen därvid gynnas genom att skattemyndigheten vid sitt deltagande får tillgång till material och kan ställa frågor som har betydelse för skattemålet och skattebrottmålet. Det sägs att detta kan ske utan att ändamålsprincipen åsidosätts.

Organisationerna kan hålla med om att det på ett teoretiskt plan kan vara möjligt att helt hålla i sär de båda utredningarna i samband med olika typer av tvångsåtgärder. I praktiken är det dock inte svårt att tänka sig att en tjänsteman som utreder skattefrågan kan se till att material som har betydelse för skattefrågan, men som kan sakna betydelse för brottmålet, oriktigt tas med vid husrannsakan. Likaså kan en tjänsteman som utreder skattefrågan - och som deltar vid förhör - komma att ställa frågor som eventuellt enbart har betydelse för skatteutredningen, vilket också strider mot gällande rätt. Sådana gränsdragningsproblem har vi således redan i dag och i den praktiska hanteringen är det inte otänkbart att ändamålsprincipen inte alltid upprätthålls.

1997-05-27

Med det förslag som beredningen nu för fram - med samma myndighet som ansvarig för de båda typerna av utredningar - kommer dessa gränsdragningsproblem att markant öka enligt organisationernas mening.

Likaså kan beredningens bedömning av hur sekretessen skall hanteras fungera bra rent teoretiskt. I praktiken kommer det dock, enligt organisationernas mening, att bli svårare att upprätthålla sekretessen mellan två enheter inom samma myndighet jämfört med det förhållande vi har i dag med skilda myndigheter - myndigheter som arbetar fristående och utifrån egna målsättningar.

En mycket viktig fråga att ställa sig - och som beredningen inte gjort - är hur allmänheten uppfattar de föreslagna förändringarna. Kommer allmänheten att lita på att det finns en klar gränsdraging mellan skatteutredning och skattebrottsutredning? Organisationerna anser att det finns stor risk för att allmänhetens förtroende för såväl skattemyndigheterna som brottsutredande myndigheter kommer att minska om förslaget genomförs.

Beredningen hävdar upprepade gånger att det förslag som förs fram - skattekriminal som ryms inom skattemyndigheten - är ett förslag med bestryggande rättssäkerhet. Detta är en bedömning som organisationerna inte alls delar. Tvärtom innebär förslaget stora risker för kraftigt försämrad rättssäkerhet.

Mot denna bakgrund avstyrker organisationerna det framlagda förslaget.

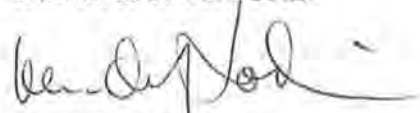
För det fall ett förslag ändå läggs fram bör det i vart fall begränsas till vad som i rapporten benämns den första etappen. En sådan lagstiftning bör tidsbegränsas och därefter utvärderas. Det bör inte komma i fråga att - såsom lagförslaget nu är utformat - det överlämnas till regeringen att fatta beslut om när de långtgående befogenheterna för skattekriminalen skall träda i kraft.

SVENSKA
ARBETSGIVAREFÖRENINGEN



Jan Herin

SVERIGES
INDUSTRIFÖRBUND



Sven-Olof Lodin



Leif Edvardsson



Kerstin Nyquist



Tjänsteställe/handläggare
LOA/Thomas Fredén

Datum
1997-05-23
Ert datum
1997-05-23

Vedlegg A
Diariernr
1997-auk-511
Er referens
Ds 1997:23

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

REGERINGSKANSLIET	
Finansdepartementet	
Registratörn	
Ink	1997-05-23
Dnr	1997/1053

LOs yttrande över rapport från regeringens ekobrottsberedning Ds 1997:23

Ekobrottsberedningen lämnade under 1996 sin första rapport Ds 1996:1, Effektivare brottsbekämpning. I denna rapport fanns en mängd riktlinjer och förslag till hur ekobrottsbekämpningen på olika sätt kunde effektiviseras. Bland annat fanns förslag på en rad olika administrativa förändringar i de berörda myndigheternas struktur och samverkansformer. Utredaren pekade i den rapporten på en rad olika rutiner som kunde samordnas och därmed skapa en effektivare organisation. I ett tidigare remissvar har LO tagit ställning för dessa förslag. Samma förslag återkommer, i den nu föreliggande rapporten, beträffande polisens skattekriminal. Förslagen är nu mer utvecklade och detaljerade. Vi vill med vårt yttrande över den föreliggande remissen redovisa vår uppfattning att vi fortfarande, med de gjorda preciseringarna finner ekobrottsberedningens förslag riktiga.

LO ställer sig positiv till de förslag som framförs i rapporten rörande organisatoriska förändringar i myndighetssstrukturen och till inrättandet av en skattekriminal, men har ingen uppfattning om detaljerna i det interna myndighetsarbetet.

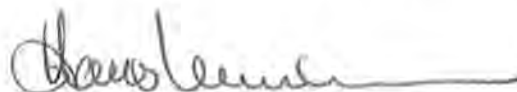
LO-förbundens medlemmar har ett intresse av att ekobrottsbekämpningen föres på ett effektivt sätt. En utbredd ekonomisk kriminalitet drabbar just dem särskilt hårt i form av minskade resurser inom den offentliga sektorn och osäkra förhållanden i anställningen.

Vår uppfattning är att arbetet mot den ekonomiska brottsligheten måste intensifieras och effektiviseras. De förslag, som finns i beredningens rapport går i rätt riktning enligt vårt förmenande. Från den tidigare rapporten har förslagen utvecklats vad gäller precisa rutiner och arbetsfördelning mellan olika myndigheter. Vi finner beredningens förslag balanserade och väl syftande till att stärka samhällets möjligheter att på ett effektivare sätt kunna bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Vad gäller de olika myndigheternas interna rutiner saknar vi kompetens för att kunna anlägga några synpunkter på detta. De arbetsuppgifter det är fråga om hör mer hemma inom tjänstemannasektorn. Vi avstår därför från att anlägga några synpunkter på detta. Vi ser det som en självklarhet att myndigheterna deltagit i och kommer att delta i det utvecklingsarbete som måste bli följn av ett förverkligande av beredningens riktlinjer.

Vi finner det dessutom klokt att, som beredningen föreslår, inte avvakta ett mer omfattande utredningsarbete före det att några förändringar sker, utan att istället komma igång snabbt med de nya riktlinjerna och den nya skattekriminalen. Vår uppfattning är att den ekonomiska brottsligheten är av en mycket föränderlig karaktär, vilket i sin tur ställer krav på en anpassbar myndighetsstruktur. Det arbetssätt som utredningen föreslår för genomförandet, med en stor del av utvecklingsarbetet, inte i utredningen, utan ute i verksamheten i de berörda myndigheterna, borde därför göras till en permanent arbetsform för att följa upp förändringar och trender inom ekobrottsområdet även i framtiden. Detta skulle enligt vårt förmenande leda till ett effektivare myndighetsarbete mot ekobrotten.

Med hälsning

LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE


Hans Karlsson

SACO
Lilla Nygatan 14
Box 2206
103 15 STOCKHOLM
Tel 08/613 48 00

REMISSVAR
1997-05-23

Rnr 39.97

Anders Lönnberg/LE

Till statsrådet och chefen för
finansdepartementet

SKATTEKRIMINAL (Ds 1997:23)


Fi97/1053



TJ11

././ SACO översänder härmed inkommet remissvar från medlemsförbundet JUSEK.

SVERIGES AKADEMIKERS CENTRALORGANISATION


Anders Lönnberg

1997-05-21

RD 37/97

SACO
Box 2206
103 15 Stockholm

Yttrande över rapporten Skattekriminal (DS 1997:23)

Allmänt

Jusek instämmer i analysen av de problem som föreligger i samband med utredning av brott inom skatteområdet. Krav på särskild specialistkompetens i samband med denna typ av brottsutredningar är påtaglig. Härutöver är de problem som i rapporten benämns "seriekoppling" särskilt tydligt uttalade, vilket har medfört bristande effektivitet i samband med brottsutredningar inom skatteområdet.

Mot bakgrund av beskrivningen ovan föreligger behov av att förändra förutsättningarna för förundersökning inom skatteområdet. Rapportens förslag om en ny myndighetsstruktur kan dock inte ses som självklar utifrån de problem denna myndighet avses kunna lösa i framtiden. Tvärtom finns det risk för att vissa av de beskrivna problemen kommer att kvarstå, såsom exempelvis den så kallade "seriekopplingen". Vidare måste problemet kring skatte- och brottsutredningens olika regelsystem uppmärksammas ur det principiella perspektivet rollfördelning mellan fiskala- respektive brottsutredande myndigheter.

Ny myndighetsstruktur

Europakonventionens artikel 6 innebär bl.a. att den misstänkte har rätt att tåga under en förundersökning till skillnad från vad som gäller en skattskyldig under en skatteutredning vid vilken det gäller uppgiftsskyldighet. Det torde vara så att allmänheten väl känner till sin uppgiftsskyldighet som skattskyldig. Det är av vikt att det inte från den skattskyldiges sida skall föreligga någon oklarhet i samband med utredning inom skatteområdet huruvida det är en skatteutredning eller en brottsutredning eller möjligen en kombination av de båda. På grund härav bör skatte- och brottsutredningarna fullt ut integreras och handläggas som en brottsutredning i förekommande fall. Endast när det är helt klart att brottsutredningen inte påverkas av skatteutredningen bör den eventuellt tillåtas fullföljas. Riskerna finns annars att den skattskyldiges uppgiftsskyldighet i skatteutredningen kan komma att påverka brottsutredningen.

En fullständig integration av skatte- och brottsutredningen leder till ett säkerställande av ändamålsprincipen på så sätt att endast tvångsmedel enligt rättegångsbalken för

den del som är föremål för utredning om brott tillåts. I övrigt får skatteutredningen genomföras utan medverkan av den skattskyldige eller endast med hans frivilliga medverkan. Någon rollkonflikt kan det inte bli frågan om.

Om skatte- och brottsutredningar integreras fullt ut bör en annan organisatorisk modell väljas. Nämligen antingen att polisen tillförs skattekriminalens resurser eller att skatteförvaltningen på samma sätt som polisen medverkar i ekobrottsmyndighetens (EBM) verksamhet. Det sistnämnda innebär att skattekriminalen blir en enhet inom EBM. Ur rättssäkerhetsperspektiv skulle detta innebära att en skattskyldig aldrig behöver sväva i ovetenskap huruvida det är en skatteutredning eller en brottsutredning. Handläggs ärendet av polisen eller EBM är det alltid en brottsutredning. En skattekriminal skulle innebära effektivitetsvinster för EBM:s verksamhet då risken för "seriekoppling" elimineras om någon parallell konkurrerande brottsutredande myndighet inte skapas. Vidare skulle personal från skatteförvaltningen innebära ett kompetenstillskott för EBM:s verksamhet rent allmänt.

Med den av ekobrottsberedningen föreslagna ordningen föreligger det en uppenbar risk för att brottsutredningarna kan komma att påverkas av vad ekobrottsberedningen kallar ovidkommande fiskala hänsyn. Det finns all anledning att ifrågasätta om brottsutredningsenheterna kan hävda någon egentlig självständighet gentemot den fiskala delen. Detsamma kan sägas om åklagarna. Även om de organisatoriskt inte kommer att ingå i skattemyndigheten kan med fog ifrågasättas åklagarnas självständighet och oberoende i den föreslagna modellen.

Skattekriminalens uppgifter inom förundersökningen

Jusek delar beredningens förslag om avgränsning av skattekriminalens verksamhet. När det gäller bokföringsbrotten kan tilläggas att man i många fall har att utgå från att brottet begåtts i skatteundandragande syfte och att det är avgörande för bedömningen av straffvärdet. Huvuddelen bör alltså utredas av revisorer med specialistkompetens.

Det kan ifrågasättas om det är meningsfullt att bygga upp två parallella organisationer inom ekobrottsområdet för spaning, kriminalunderrättelse, internationella kontakter och brottsförebyggande verksamhet.

Väljer man att låta skattekriminalen utgöra en del av EBM hålls ekobrottsbekämpningen samman i en organisation i samverkan med eller med stöd av övriga myndigheter, med goda möjligheter att kompetensen i fråga om förundersökning inom skattemrådet kommer att höjas.

Till det kommer att åklagare i de mål som föranleder tvångsåtgärder regelmässigt kommer att behöva biträde av polismyndigheten utöver skattemyndigheten. Även det talar för att ekobrottsbekämpningen skall hållas samman under EBM:s ledning.

Tvångsmedel

De av ekobrottsberedningen föreslagna möjligheterna för skattemyndigheterna att besluta om och verkställa tvångsmedel bör ytterligare begränsas. Uppkommer fråga

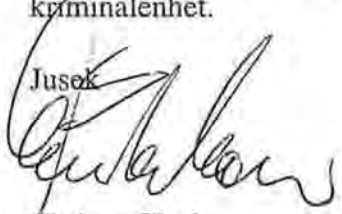
om beslag, åtgärd enligt 27 kapitlet 15 § rättegångsbalken och husrannsakan, när skattemyndigheten leder förundersökning bör åklagare överta ledningen av förundersökningen. Det finns därför inte något behov av den föreslagna lydelsen av 8 § andra stycket författningsförslaget

Bemannings- och rekryteringsfrågor

Genom att låta skattekriminalen utgöra en del av antingen polisväsendet eller EBM undviker man en ny administrativ överbyggnad. I övrigt är det mycket svårt att uttala sig om personalbehovet. Juseks uppfattning är dock att det ställs krav på ökade resurser, både avseende medelstilleddning och kompetens för att komma till rätta med de problem som föreligger i samband med utredningen av brott inom skatteområdet.

När det gäller rekrytering av personal till skattekriminalenheterna skall denna i första hand ske bland skatterevisorer och andra lämpliga befattningshavare inom skatteförvaltningen. Den kompetensprofil för skattebrottsutredare som beredningen föreslår innebär att bara de allra mest kompetenta skatterevisorerna uppfyller kraven. Dessa skall få en omfattande utbildning i straffrätt, processrätt m.m. Jusek menar att det är oerhört viktigt att skattekriminalenheterna bemannas med mycket kompetent personal. För att nå detta skall lönen och möjligheten till utveckling inom yrket locka personer med hög kompetens. Beredningens otydlighet i organisatoriskt hänseende när det gäller förhållandet mellan EBM och skattekriminalenheterna måste tydliggöras för att en lämplig rekrytering skall kunna göras. Rapporten kan i detta avseende knappast ligga till grund för den enskilde anställde att ta ställning för att arbeta inom en skattekriminalenhet.

Jusek



Christer Koch



Anna Horal

SACO

Lilla Nygatan 14
Box 2206
103 15 STOCKHOLM
Tel 08/613 48 00

Jörgen Ohlsson/LE

REMISSVAR

1997-05-21

Rnr 39.97

REGERINGSKANSLIET	
Finansdepartementet	
Registratören	
Ink	1997-05-22
Dnr	F 97/1053

Till

Till statsrådet och chefen för
finansdepartementet

SKATTEKRIMINAL (Ds 1997:23)

Fi97/1053

SACO vill härmed meddela att organisationen avstår
från att besvara ärendet.

SVERIGES AKADEMIKERS CENTRALORGANISATION


Jörgen Ohlsson

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM



Toll

SKATTEKRIMINAL

TCO 1997-05-12 till finansdepartementet: Rapport från regeringens ekobrottsutredning (Ds 1997:23)

TCO överlämnar bifogade yttranden från Polisförbundet och Statstjänstemannaförbundet.

TJÄNSTEMÄNNENS CENTRALORGANISATION (TCO)

Inger Ohlsson

Ingemar Hamskär

PACKET MED 18.000 LAGARBETAREHANDLÄGGARE
Hillevi Engström
08-676 97 33DATUM
1997-05-06ERT DNR
97-0735

TCO, Avd. <i>Hamskär</i>
1997-05-12
Dnr. <i>97-0735</i>

TCO
Att: Ingemar Hamskär
114 94 STOCKHOLM**Yttrande angående Ekobrottsberedningens rapport om Skattekriminal**

Ds 1997: 23

Polisförbundet har fått möjlighet att yttra sig över förslaget om att inrätta en Skattekriminal inom skattemyndigheten.

Vi koncentrerar vårt yttrande till en allmän del och därefter våra synpunkter kopplade till vissa av de olika förslagen i rapporten.

ALLMÄNT

I Polisförbundets yttrande över beredningens föregående rapport ställde vi oss positiva till en ny ordning för beivrandet av skatte- och uppbördsbrott. Den inställningen har sin grund i tanken att brottet skulle avkriminaliseras och istället beivras avgiftsvägen.

Polisförbundet avstyrker Ekobrottsberedningens förslag om bildandet av en skattekriminal med knytning till skattemyndigheten. I stället bör en skattekriminal knytas till eller inordnas under Ekobrottsmyndigheten.

Förhör och användandet av tvångsmedel inom förundersökningens och polislagens ram skall förbehållas poliser.

Enklare skatte- och uppbördsbrott borde kunna avkriminaliseras till förmån för en avgiftssanktion.

Beredningen har överskattat möjligheten att via teoretisk utbildning få fram bra utredare. Den lärande organisationen tar sikte på den fortlöpande kunskapsinhämtningen i det dagliga arbetet. Särskilt i rollen som förhørsledare är vår uppfattning att detta "hantverk" är något som få kan bli fulländade i. Det är endast genom mångårig erfarenhet som en skicklig förhørsledare utvecklas och kan ta sig an mer komplicerade utredningar.

Att som i förslaget "snabbutbilda" skickliga teoretiker, som en skatterevisor måste räknas som, till brottsutredare framstår som orealistiskt.

BESÖKSADRESS

Baldersgatan 1
T-station Tekniska Högskolan

POSTADRESS

Box 5583
114 85 Stockholm

TELEFON

08-676 97 00

TELEFAX

08-23 24 10

POSTGIRO

28 08-4

ORG.NR

802002-6780-1
Förbundet innehar F-skattsedel

Att handskas med kriminella personer är väsensskilt från hanteringen av siffror i en bokföring. Skattebrott är sällan isolerade brott utan ingår i annan brottslighet på olika sätt.

Brott skall utredas av den myndighet som har detta som en av sina huvudoppgifter. Det vore orimligt att i en förlängning tänka sig att t.ex. miljöbrott skulle utredas av Naturvårdsverket. Det är viktigt att slå fast att skattemyndigheten inte har brottsutredning som syfte med sin verksamhet.

Personer som är misstänkta för brott måste tillförsäkras samma rätt till en rättvis och objektiv utredning oavsett vilken typ av brott det är fråga om. Även ur målsägarsynpunkt är det olämpligt att i det fall där staten är målsägande finns särskilda regler för brottmålsutredningen, vilket skulle bli fallet med Skattekriminalen. Ur rättssäkerhets synpunkt måste det klart framgå att olika myndigheter och där verkssamma tjänstemän har skilda roller och befogenheter.

Beredningens förslag s.157

- Skattekriminalverksamhet införs inom skatteförvaltningen
- Utgångspunkterna för reformen är förebilder från tullkriminalen och i viss mån den tyska skattekriminalen
- Reformen genomförs efterhand som kompetens och organisation kan byggas upp

Skattekriminal bör inordnas i Ekobrottsmyndigheten. Då specialistkompetens, som rapporten mycket riktigt pekar på är att betrakta som färskvara bör skatterevisorerna kommenderas in till ekobrottsmyndigheten från skattemyndigheten, men utan att tappa möjligheten till löpande utveckling inom skatteområdet. Man bör ha möjlighet att alternera mellan arbetet som specialist på ekobrottsmyndighetens skattekriminal och arbetet som skatterevisor på skattemyndigheten.

Det är inte relevant att så direkt som utredningen gör jämföra tullkriminalen och den tyska skattekriminalen med svenska förhållanden på skattebrottsområdet.

Beredningens förslag s.189

- På lång sikt ges en fullt utbyggd skattekriminalorganisation i uppgift att
 - *biträda åklagarna vid förundersökning om alla slags brott inom skatteområdet
 - *själv inleda och leda förundersökningar i enklare fall
- Skattekriminalen får också själv utföra s.k. förenklade brottsutredningar
- Skattekriminalen får inte bruka våld för att genomföra tjänsteåtgärder
- Skattekriminalen har begränsade befogenheter att använda straffprocessuella tvångsmedel

Inledning och ledning av förundersökning bör vara förbehållet åklagare och polismyndigheten.

Skattekriminalen enligt vad som skissas i förslaget bör inte ha rätt att utföra förenklade brottsutredningar och inte heller använda tvångsmedel av något slag.

Det är ett viktigt rättssäkerhetskrav för allmänheten att det är enbart polisen som har rätt och i vissa fall skyldighet att använda tvångsmedel och ingen annan.

Beredningens förslag s. 211

- Åklagaren får begära biträde av skattekriminalen efter en lämplighetsprövning i det enskilda fallet.
- Det är alltid åklagaren som leder förundersökningen och beslutar om tvångsmedel
- Skattekriminalen får självständigt utföra s.k. förenklade brottsutredningar

Skattekriminalen bör som anförts tidigare, inrättas under Ekobrottsmyndigheten.

Beredningens förslag s.219

- Skattekriminalen utför s.k. förutredningar
- Skattekriminalen får tillgång till kriminalunderrättelseverksamhet och spaning
- Skattekriminalen får uppgifter i fråga om brottsförebyggande arbete.

All kriminalunderrättelseverksamhet bör ske inom polisväsendets ram. Det är vanligt förekommande med blandad brottslighet inte minst med kopplingar mellan ekobrott och skattebrott. Brottsspaning är en mycket specialiserad verksamhet som fordrar särskild utbildning och erfarenhet som det kan vara svårt för en lekman att lära. Moderna metoder utvecklas ständigt inom spaningsverksamheten och det är då viktigt att dessa används vid alla typer av spaningsarbeten.

Beträffande brottsförebyggande verksamhet anser vi att det är en uppgift som är mycket väsentlig för alla myndigheter att arbeta med. I denna del är det helt naturligt att skattemyndigheten utvecklar sin kompetens och avsätter resurser därtill.

Beredningens förslag s.237

- I det långa perspektivet får befattningshavare vid skattekriminalen som förordnas av Riksåklagaren utfärda strafföreläggande avseende böter.
- I det korta perspektivet överlämnar skattekriminalen färdigställda "förenklade brottsutredningar" till åklagaren som beslutar om strafföreläggande.

Den ordning som finns i dag anser vi fungerar väl. Vi ser inte något skäl att andra än åklagare skulle ha rätt att utfärda strafförelägganden.

Beredningens förslag s 255

- Brottsutredningen bedrivs vid särskilda skattekriminalenheter inom skatteförvaltningen.
- Personalbehovet i en fullt utbyggd skattekriminalorganisation beräknas till omkring 250 befattningshavare.
- Åklagare vid Ekobrottsutredningen är undersökningsledare i skattekriminalens ärenden.
- Sekretesslagens regler om förundersökningssekretess kompletteras så att de gäller fullt ut även för skattekriminalen.

Skatteförvaltningen har inte och bör inte ha som uppgift att utreda brott.

Den resurs som beräknas, 250 personer, skulle utgöra en värdefull resurs vid bekämpning av skattebrott inom Ekobrottsmyndigheten.

Vi ser stora komplikationer mellan rätten att tåga i en förundersökning och skyldigheten att medverka i en skatteutredning. Gränsdragningsproblem och risken för att allmänheten skall misstänka att sekretessregler inte följs är några exempel.

Beredningens förslag s 271

- Skatterevisorer och andra tjänstemän inom skatteförvaltningen rekryteras för att utreda skattebrott
- Poliser och åklagare kan rekryteras för att tillföra specialkompetens avseende brottsutredning.
- Riksskatteverket, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen planerar gemensamt utbildning för skattekriminalens behov

Brottsutredning är att betrakta som en särskild profession. Brottsutredning är i hög grad ett praktiskt arbete som det fordras lång erfarenhet av för att utföra väl. Inom polisen skulle tanken inte finnas att rekrytera nyutexaminerade poliser till en länskriminalrotel just p.g.a. deras bristande erfarenhet, även om de i många fall har mycket goda teoretiska kunskaper.

Att leda ett förhör med en kunnig och verbalt skicklig misstänkt person är många gånger svårare jämfört med att vara utredare i ett ärende med en mer socialt belastad person. "Manschettbrottslingen" och dennes misstänkta brott är alltså inte i förhörssituationen på något sätt enklare än missbrukaren som har misshandlat någon. "En brottsling är en brottsling oavsett olika yttre attribut".

Vi ser positivt på att RÅ, RSV och RPS gemensamt planerar och genomför utbildning.

Beredningens förslag s 289

- Grundläggande föreskrifter om skattekriminalverksamhet ges i en särskild lag,...
- Skattemyndigheterna får anmäla misstänkt brottslighet på bötenivå till skattekriminalen istället för till åklagaren.

Vi anser det vara naturligt att brott skall anmälas till åklagare/polis.

Polisförbundet delar beredningens uppfattning om att åtgärder behöver vidtagas för att öka effektiviteten inom eko- och skattebrottsområdet. Flaskhalsproblemet mellan de seriekopplade myndigheterna och myndighetschefernas bristande förmåga att överföra statsmakternas intentioner och direktiv till en verklighet, behöver ses över.

Ett omfattande reformarbete genomförs f.n. inom polisen där bland annat införandet av länsmyndigheter kommer att vara en bättre garant för en tydligare styrning och ledning av polisverksamheten. Detta i kombination med utveckling av nya metoder, den förändrade polisutbildningen, de tydligare politiska signalerna och inrättandet av Ekobrottsmyndigheten kommer att leda till avsevärda förbättringar, inte minst på eko- och skattebrottsområdet. Det vore därför olyckligt att i detta läge ytterligare genomföra så omvälvande förändringar som förslaget innebär.

Vi förordar att brott inom skatteområdet utreds inom Ekobrottsmyndigheten i grupper med för ändamålet relevant kompetens. På ett naturligt sätt kan den skatterevisor som handlagt en skatteutredning knytas till brottsutredningen på Ekobrottsmyndigheten.

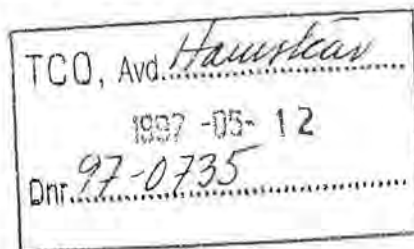
POLISFÖRBUNDET



Hillevi Engström
ombudsman



23



TCO

Vårt datum
97-05-05

Ert datum
1997 04 03

Vår ref
Dnr 513/97

Er ref

SKATTEKRIMINAL

Rapport från regeringens ekobrottsutredning (Ds 1997:23)

ST ser mycket allvarligt på ekonomisk brottslighet och är berett att stötta åtgärder som minskar dess omfattning. Ekobrott kännetecknas av att de är av avsevärd omfattning, rör stora värden ur statskassesynpunkt eller väsentliga samhällsintressen genom att t ex snedvrیدا konkurrensförhållanden samt att de drabbar grupper av enskilda genom t ex bristande betalningar eller förlust av anställda. Därför tillstyrkte ST bildandet av en särskilt ekobrottsmyndighet.

ST är positivt till förslaget om inrättande av skattekriminaller vid skattemyndigheterna. Den problembeskrivning som redovisas i betänkandet stämmer i sina huvuddrag överens med den uppfattning som ST har.

För att den ekonomiska brottsligheten effektivt ska kunna bekämpas fordras en helhetsbild av hur verksamheten ska bedrivas. ST anser att det finns vissa oklarheter. Det är t ex svårt att av betänkandet utläsa hur skattekriminalverksamheten förhåller sig till den verksamhet som bedrivs av Ekobrottsmyndigheten. Betänkandet ger inte heller någon vägledning hur register och sekretessfrågor ska behandlas. Denna fråga kan ha betydelse för hur förebyggande brottsbekämpning ska ske och hur viktig information ska hanteras både mellan myndigheterna och inom myndigheterna. Inför genomförandet av skattekriminaller bör förhållandet mellan berörda verksamhetsområden analyseras ytterligare.

Inrättandet av skattekriminaller ökar möjligheterna för kompetensutveckling för anställda inom berörda myndighetsområden. Självklart måste det till ett samarbete

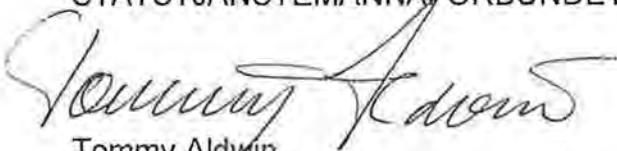
STY nr 7/97

och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna som både ger en effektivare verksamhet och ökad möjlighet till kompetensutveckling för de anställda. Det är angeläget att inte barriärer skapas mellan olika kompetensområden utan att istället på bästa sätt ta till vara den samlade kompetens som finns för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten.

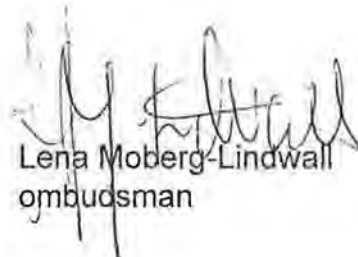
Utredningen föreslår att genomföra förändringen i två steg. En successiv uppbyggnad kan ge fördelar genom att organisationsstrukturen anpassas till tillgången på kompetent personal innan den slutliga organisationen fastställs. Det är dock viktigt att det finns en tidsgräns och målsättning för genomförandet av reformen. Det är också viktigt att genomförandet sker på ett sätt som gör att revirtänkande mellan olika myndigheter inte uppkommer.

En av de viktigaste förutsättningarna för att en effektiv ekobrottsbekämpning ska kunna åstadkommas är att tillräckliga resurser ställs till förfogande. Samtliga berörda myndigheter är drabbade av stora nedskärningar och i en krympt verksamhet finns inte dessa resurser i dag. Erfarenheter från Holland som har infört ett likartat system som det som nu föreslås visar att resursbrist är en hämmande faktor för en effektiv ekobrottsbekämpning.

STATSTJÄNSTEMANNAFÖRBUNDET



Tommy Aldwin
1:e vice ordförande



Lena Moberg-Lindwall
ombudsman



Skatteenhet 5
Handläggare: kammarrättsassessor
Stefan Holgersson
Telefon: 08/405 1631

1997-03-21

Fi97/1053

Betänkandet (DS 1997:23) Skattekriminal**Remissinstanser:**

1. Riksdagens ombudsmän	1997-05-26
2. Justitiekanslern	1997-05-26
3. Domstolsverket	1997-05-26
4. Riksåklagaren	1997-05-26
5. Rikspolisstyrelsen	1997-05-27
6. Hovrätten över Skåne och Blekinge	1997-05-29
7. Kammarrätten i Jönköping	1997-05-21
8. Göteborgs tingsrätt	1997-05-22
9. Länsrätten i Stockholms län	1997-05-26
10. Generaltullstyrelsen	1997-05-23
11. Riksskatteverket	1997-05-23
12. Finansinspektionen	1997-05-26
13. Riksrevisionsverket	1997-05-23
14. Länsstyrelsen i Stockholms län	1997-05-26
15. Länsstyrelsen i Älvsborgs län	1997-05-23
16. Föreningen auktoriserade revisorer	1997-05-14
17. Företagarnas Riksorganisation	1997-05-23
18. Sveriges Industriförbund	1997-05-28
19. Sveriges advokatsamfund	1997-05-23
20. Svenska Arbetsgivareföreningen	1997-05-28
21. Landsorganisationen i Sverige	1997-05-23
22. Sveriges Akademikers Centralorganisation	1997-05-22
23. Tjänstemännens centralorganisation	1997-05-23
24. EBM-utredningen (Ju 1996:08)	

Remissvaren i 4 exemplar skall vara inkomna till Finansdepartementet **senast den 23 maj 1997.**

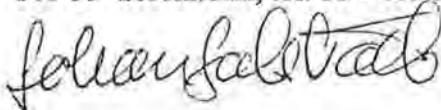
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i rapporten.

2

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr Svara på remiss. Hur och varför? Broschyren kan beställas från Regeringskansliets förvaltningskontor, arkiv- och informationsenheten, 103 33 Stockholm, tel. 08 - 405 24 81, fax 08 - 790 09 86.



Johan Salsbäck
finansråd

Kopia till
Fritzes servicekontor, 106 47 Stockholm
finansutskottet/skatteutskottet
Riksdagens utredningstjänst
registrator, Finansdepartementet

REGERINGSKANSLIET
Finansdepartementet

1997-06-03

S 5
Kammarrättsassessor
Stefan Holgersson
Telefon 405 16 31

**Sammanställning av remissyttranden över Ekobrottsberedningens rapport
Skattekriminal (DS 1997:23)**

Jfr. prop. 1997/98:98 Skattekriminal

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över rapporten avgivits av Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Jönköping, Göteborgs tingsrätt, Länsrätten i Stockholms län, Generalfullstyrelsen, Riksskatteverket, Riksrevisionsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Älvsborgs län, Föreningen auktoriserade revisorer, Företagarnas Riksorganisation, Sveriges Industriförbund, Sveriges advokatsamfund, Svenska Arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige och EBM-utredningen (Ju 1996:08).

Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen har avgett ett gemensamt yttrande.

Sveriges Akademikers Centralorganisation har överlämnat ett yttrande från Jusek.

Tjänstemännens centralorganisation har överlämnat yttranden från Polisförbundet och Statstjänstemannaförbundet.

Kopia av remissen bifogas, se bilaga 1

Riksdagens ombudsmän har till sitt yttrande bifogat ett beslut som bifogas sammanställningen, se bilaga 2

Riksåklagaren har överlämnat yttranden från Statsåklagarmyndigheten för speciella mål samt från Åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Linköping, Västerås, Sundsvall och Umeå. Yttrandena bifogas, se bilaga 3

RSV har bifogat yttranden som verket hämtat in från skattemyndigheterna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Göteborgs och Bohus, Dalarnas och Norrbottens län. Dessutom har ett yttrande från särskilda skattekontoret i Ludvika överlämnats. Yttrandena bifogas, se bilaga 4

Allmänt kan sägas att samstämmighet råder kring Ekobrottsberedningens problembeskrivningar. Vad sedan gäller problemlösningarna finns en knapp övertikt för beredningens förslag. Av 25 instanser är 10 uttalat positiva till en skattekriminalreform. Dessutom tillstyrker 2 instanser steg ett men ej steg två. JK är neutral. RPS är tveksam. RRV är i och för sig positiv till en skattekriminal, men anser underlaget för bristfälligt. Förslagen avstyrks av 8 instanser. Av dem förespråkar 4 att uppgifterna skall föras till Ekobrottsmyndigheten (EBM) och lika många att, om skattekriminaler införs, steg ett genomförs med stöd av en tidsbegränsad lagstiftning som därefter utvärderas.

Innehåll

1. Allmänna synpunkter	4
2. Förundersökning	45
3. Förutredning m.m.	50
4. Strafförelägganden m.m	54
5. Avgränsning och organisation	56
6. Övrigt	60

000004

1. Allmänna synpunkter

Riksdagens ombudsmän:

Inledande synpunkter

Redan i Ekobrottsberedningens rapport Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds 1996:1) lades ett principförslag fram om inrättande av "skattekriminaler" vid skattemyndigheterna. Jag anförde i mitt remissvar i denna del bl.a. följande.

Jag avstyrker förslaget i den del det gäller överförandet av utredningar om skattebrott till skattemyndigheterna. En skattemyndighets syfte med sin utredning är typiskt sett en helt annan än att utreda brott. När det gäller formerna för sistnämnda verksamhet finns bestämmelser i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen som innefattar ett betydande mått av skydd för den enskildes rättssäkerhet. Alla som är misstänkta för brott bör åtnjuta samma rättsskydd. Det finns enligt min mening inga sakliga skäl att särbehandla personer som kan misstänkas för skattebrott i förhållande till dem som kan misstänkas för andra brott. Problemet med långsamma förundersökningar när det gäller misstankar om skattebrott får lösas på annat sätt. Det kan tilläggas att tillskapandet av en särskild organisation för skattebrottsutredning inom skatteförvaltningen innebär en ytterligare utökning av det antal myndigheter och institutioner som sysslar med bekämpandet av ekonomisk brottslighet och att förslaget i den delen därmed står i direkt strid med tankarna bakom förslaget till en särskild ekobrottsmyndighet.

Allmänna synpunkter på det nu framlagda förslaget

Sedan jag nu har tagit del av Ekoberedningens detaljerade förslag till en särskild skattekriminal har jag stärkts i min uppfattning att en sådan organisation inte bör komma till stånd.

I Sverige har sedan lång tid tillbaka den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten utövats av polis- och åklagarmyndigheterna, som ingår i rättsväsendet och är helt fristående från förvaltningsorganisationen i övrigt. I enklare mål bedrivs utredningarna under polisiär ledning och polisen har vidare möjlighet att beivra vissa bagatellartade förseelser genom utfärdande av ordningsbot. I övrigt är det åklagarna som har ansvaret för ledningen av den brottsutredande verksamheten, och det är alltid åklagaren som avgör om åtal skall väckas eller strafföreläggande utfärdas. Polisens uppgift i åklagarledda utredningar är enbart att biträda åklagaren.

Genom att den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten organisatoriskt hålls helt åtskild från förvaltningen i övrigt säkerställs att denna verksamhet bedrivs på ett objektivt sätt med utgångspunkt i statsmakternas kriminalpolitiska ställningstaganden så som dessa har kommit till uttryck i lagstiftningen och på andra sätt. Det är av grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende för rättsväsendet att det klart framgår att de brottsutredande organen inte går den ena eller den andra förvaltningsgrenens ärenden och att den brottsutredande verksamheten är inrättad på ett sådant sätt att den enskilde får möjlighet att bedöma om uppgifter som han lämnar till en myndighet skall användas i en brottsutredning eller i något annat syfte.

Den nuvarande organisationen, vars grundläggande principer lades fast genom rättegångsbalken och som i allt väsentligt fick sin nu gällande utformning i samband med förstatligandet av polisväsendet år 1965, har inte på allvar ifrågasatts av någon, och den bildar också den principiella utgångspunkten för inrättandet av den särskilda ekobrottsmyndighet inom åklagarväsendet som regeringen har redogjort för i den senaste budgetpropositionen. Systemet med särskilda från varandra åtskilda men samverkande polis- och åklagarväsenden får också anses ha fungerat i stort sett tillfredsställande. Om man skall göra avvikelser från ett system som vilar på en väl genomtänkt principiell grund och som har en organisatorisk struktur som inte i sig är förenad med några allvarigare olägenheter av praktisk art krävs uppenbarligen tungt vägande skäl.

Beredningen hävdar som ett skäl för förslaget att ärenden om skattebrott blir ligande outredda hos polisen och att skattemyndigheterna till följd härav i många fall har funnit det gagnlöst att anmäla misstänkta skattebrott. Betänkandet innehåller emellertid inte någon analys av orsakerna till att det förhåller sig på detta sätt. Det hade enligt min mening varit naturligt att fråga sig varför misstänkta skattebrott inte utreds i den omfattning som är önskvärd och att med utgångspunkt i en analys av denna fråga undersöka vilka möjligheter man har att få den existerande organisationen att fungera bättre. I den mån den påstådda ineffektiviteten beror på otillräckliga resurser eller dålig organisation är det fråga om brister som kan rättas till exempelvis genom beslut av riksdagen och regeringen som är de organ som har det yttersta ansvaret för att rättsväsendet fungerar tillfredsställande.

Beredningen har emellertid i stället utgått från vissa i rapporten angivna omständigheter som självklara orsaker till de brister man anser sig ha kunnat konstatera.

Ett argument för att överföra brottsutredningarna till en skattekriminal är, enligt rapporten, att skattebrottsutredningar kräver utredningsmän med kunskaper och kompetens på skatteområdet. Sådan kompetens finns enligt beredningen endast inom skatteförvaltningen. Det förefaller som om beredningen i sammanhanget har bortsett från det faktum att de rättsliga överväganden som måste göras i en brottsutredning i viktiga hänseenden är av annan art än de överväganden som görs i en skatteutredning. Man kan som ett exempel peka på att man i det straffrättsliga förfarandet tillämpar helt andra bevisbörderegler än inom beskattningsförfarandet. Vidare bygger allt brottsutredande arbete på straff- och processrättsliga regler. För att man skall kunna styrka ett skattebrott krävs dessutom ofta att man klarlägger en viss åtgärds civilrättsliga innebörd.

Som beredningen själv påpekar bygger brottsutredningen vid en misstanke om skattebrott i större eller mindre grad på skatteutredningen; i enklare fall utgör enligt beredningen revisionspromemorian ofta huvudkomponenten i brottsutredningen. Det finns i sådana fall uppenbarligen inte något behov av att tillföra utredningen ytterligare skatterättslig kompetens i den omfattning som beredningens förslag förutsätter. I det skede som ligger efter skatteutredningen är det i stället gedigen erfarenhet av brottsutredande arbete och goda kunskaper inom de straff-, process- och civilrättsliga områdena som är av grundläggande betydelse för ett gott resultat.

Det framstår som en betydligt mer rationell resursanvändning att i mån av behov tillföra de reguljära brottsutredande organen skatterättslig kompetens genom att personer med kunskaper på området biträder polis och åklagare som sakkunniga än att försöka ge personal inom skatteområdet kompetens inom alla de rättsområden som aktualiseras i den brottsutredande verksamheten

Det finns i själva verket anledning att tro att en skattekriminal aldrig kommer att handlägga annat än mycket enkla ärenden. Rapporten ger också närmast vid handen att det är sådana ärenden som beredningen främst har haft i tankarna. Det kan på goda grunder ifrågasättas om det är en rimlig resursanvändning att bygga upp en organisation om 250 personer till en årlig kostnad av 160 miljoner kronor för att ägna sig åt sådan verksamhet i stället för att använda motsvarande resurser till att förstärka de existerande myndighetsorganisationer inom rättsväsendet som redan i dag har eller utan alltför stora svårigheter kan tillföras den kompetens som behövs för att effektivt ingripa mot skattebrott.

Ett annat argument, som beredningen har fört fram till stöd för sin ståndpunkt, är att det tilltänkta systemet kommer att lösa problemet med "seriekopplade myndigheter". Som en särskild vinst nämns att det på detta sätt blir möjligt att låta de skatterättsliga prioriteringarna bli bestämmande också för den brottsutredande verksamheten. Den fiskala och den brottsutredande delen av skatteförvaltningen skall emellertid enligt förslaget vara helt skilda från varandra såväl verksamhetsmässigt som i sekreteshänseende. Uppgifter om misstänkta brott skall således överlämnas från den fiskala delen till skattekriminalen för att där utredas utan inblandning av beskattningssidan. Detta förfarande liknar i hög grad den nu gällande ordningen där anmälningarna görs till polis eller åklagare. I båda fallen måste en utredningsman läsa in det material som överlämnas till honom och självständigt ta ställning till vilka åtgärder som materialet bör föranleda. Effektivitetsvinsten är således inte uppenbar. Härtill kommer att förslaget inte innebär någon begränsning av polisens möjligheter att utreda skattebrott. Det står således i princip varje åklagare fritt att välja om han vill påkalla biträde av skattemyndigheten eller av polisen. Beredningens förslag eliminerar således inte "seriekopplingen" utan tillför i stället utredningsorganisationen en ny komplikation i form av en "parallellkoppling" mellan skattekriminalen och polisen. Tillskapandet av en särskild skattekriminal innebär således en ytterligare splittring av utredningsresurserna och står därmed i direkt strid med det önskemål om ett samlat grepp på bekämpandet av ekobrottsligheten som är grunden för inrättandet av en särskild ekobrottsmyndighet.

Beredningens uttalanden om prioriteringsfrågorna ger vidare uttryck för en allvarlig felsyn, som tycks ha sin grund i att man inte har förstått värdet av ett självständigt rättsväsende som inte styrs av olika förvaltningsgrenars syn på den egna verksamheten. Det kan tilläggas att beredningens förslag inte heller i detta hänseende kan förväntas medföra några effektivitetsvinster. Även efter tillkomsten av en skattekriminal kommer på samma sätt som i dag den viktigaste delen av uppgif-

ten att göra prioriteringar inom den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten att vila på åklagaren. Det är åklagaren som har rätt att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse, och det är åklagaren som har att bedöma om en viss utredning utgör tillräckligt underlag för åtal eller ej. Om åklagaren och skattemyndigheten gör olika bedömningar i prioriteringsfrågorna blir det således åklagarens ställningstagande som blir gällande. En skattekriminal som låter sin verksamhet styras av de prioriteringar som görs inom skatteförvaltningens fiskala del kan därför riskera att prestera ett stort antal utredningar som av åklagarna bedöms som otjänliga som underlag för åtal och fällande dom.

Som det kanske tyngsta skälet för förslaget pekar beredningen på de framgångsrika förebilder som utgörs av utredningsordningen inom Tullverket (den s.k. tullkriminalen) och förfarandet för utredningen av skattebrott i Tyskland.

Av vad jag har sagt i det föregående framgår att förhållandena inom tullen får ses som ett isolerat undantag från huvudregeln att den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten skall stå helt fri i förhållande till den statliga förvaltningen i övrigt. Den speciella ordningen inom tullen har sin grund dels i historiska förhållanden – man kan här peka på de särskilda tullmålsdomstolar som tidigare fanns och de till dem knutna tullåklagarna – dels i Tullverkets speciella roll som övervakare av rikets gräns. Utgångspunkten för tullens straffprocessuella agerande i ett visst fall kan vara t.ex. att en tulltjänsteman har uppmärksammat att gods har förts över gränsen utan att gällande föreskrifter för införsel har iakttagits, att han har fått tips om att en sådan åtgärd är förestående eller att handlingar som företes vid gränskontroll är förfalskade eller på annat sätt oriktiga. Det är i sådana fall således fråga om varusmugglingsbrott som upptäcks i samband med gränskontrollen och som kräver ett omedelbart ingripande av straffprocessuell art i form av exempelvis ett beslag eller ett gripande. Det ligger i sakens natur att gränskontrollen skulle komma att brista i effektivitet om tulltjänstemän på platsen inte själva omedelbart kunde vidta sådana åtgärder utan att behöva invänta polis. Det är i dessa situationer i första hand fråga om att konstatera att en enskild person har handlat på ett visst sätt. I den typiska varusmugglingssituationen är den bakomliggande rättsfrågan däremot normalt inte av särskilt komplicerat slag. Jag kan i detta hänseende hänvisa till redogörelsen för tullens åklagarverksamhet i 1986 års varusmugglingsutrednings betänkande (SOU 1991:84) Smuggling och tullbedrägeri (s. 427 ff). Det kan sammanfattningsvis konstateras att tullens uppgifter vid gränskontrollen starkt påminner om polisens uppgifter vid ingripanden på en brottsplats. Det ligger därför nära till hands att tullen i anslutning till ingripandet också närmare utreder de brott man uppmärksammar.

Skatteförvaltningen saknar helt uppgifter liknande tullens gränskontroll och existensen av en brottsutredande verksamhet inom Tullverket kan därför inte åberopas som ett skäl för att införa en sådan verksamhet inom skatteförvaltningen.

Vad sedan gäller förhållandena i Tyskland framgår av beredningens egna uppgifter att förvaltningsmyndigheter enligt tysk rättstradition har till uppgift att i viss utsträckning också utreda brott inom det egna ansvarsområdet (s. 136). Som redan har nämnts skiljer sig förhållandena i Tyskland i detta hänseende från vad som hittills har varit gällande i vårt land. Om man överförde det tyska synsättet till svenska förhållanden skulle detta kunna innebära exempelvis att Naturvårdsverket utredde miljöbrott och Arbetarskyddsverket arbetsmiljöbrott. Man bör enligt min mening inte ta något som helst steg i en sådan riktning.

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att de principiella invändningarna mot förslaget att inrätta en särskild skattekriminal är av den arten att jag med bestämdhet avstyrker förslaget. Det kan tilläggas att rapporten, oavsett vilken inställning man intar i den principiella frågan, inte håller en sådan kvalitet att den är tjänlig som beslutsunderlag. Det finns mot denna bakgrund egentligen inte någon anledning för mig att gå in på enskildheter i rapporten. Vissa uttalanden och förslag är emellertid sådana att jag inte anser mig kunna avstå från att kommentera dem.

Justitiekanslern:

Inledningsvis vill Justitiekanslern anföra att frågan om på vilket sätt statsmakterna väljer att organisera den brottsutredande verksamheten utgör ett politiskt ställningstagande på vilket här inte lämnas några synpunkter. Justitiekanslern har vidare noterat att riksdagen nyligen uttalat att det på ytterligare ett område bör övervägas att låta förundersökningar bedrivas av en myndighet utanför polis- och åklagarorganisationerna, nämligen Kustbevakningen (jfr bet. 1996/97:JuU1 s. 43, rskr. 98). Justitiekanslern vill dock för egen del ta upp några frågor med anledning av de nu lämnade lagförslagen.

Domstolsverket:

Domstolsverket (DV) tillstyrker i allt väsentligt ekobrottsberedningens förslag till inrättandet av skattekriminaler vid skattemyndigheterna. DV är dock tveksamt till förslaget att strafförelägganden skall få utfärdas inom skattemyndigheterna. I övrigt lämnas vissa kompletterande synpunkter vad gäller den lagtekniska utformningen samt resurssidan för domstolarna.

Inledningsvis vill DV peka på att en effektiv användning av befintliga resurser för brottsbekämpning kräver förenklade handläggningsformer och att varje mål ges den behandling det förtjänar. En effektiv resursanvändning bör emellertid inte tillåtas gå ut över rättssäkerheten. Åklagare har numera givits möjlighet att utfärda strafföreläggande i en omfattning som successivt medfört en principiellt

betydelsefull förskjutning av tyngdpunkten i rättskipningen från domstolarna. En ytterligare förskjutning äger rum i den mån även andra myndigheter ges möjlighet att göra sådana kvalificerade bedömningar som krävs i samband med att strafförelägganden utfärdas. Enligt DVs mening kan en sådan förskjutning ge vissa negativa verkningar. En sådan torde vara att man låter den straffrättsliga prövningen ske i former som inte ger de rättssäkerhetsgarantier som domstolsprövningen representerar. En annan har att göra med den enskildes syn på allvaret i det lagstridiga handlandet och för moralbildningen i samhället. De principiella betänkligheter som lagrådet givit uttryck för i samband med att strafföreläggandeinstitutet utvidgats bör således uppmärksammas även vid övervägande av i vad mån andra myndigheter än åklagare bör anförtros denna uppgift (se Prop. 1996/97:8 sid. 37).

I övrigt instämmer DV i beredningens överväganden att behov finns av att inrätta en särskild skattekriminalorganisation för att undvika seriekopplade utredningsinsatser från polis och skatteförvaltning. De av utredningen tagna förebilderna från den svenska tullkriminalen och den tyska skattekriminalen bör även kunna tas till intäkt för att den föreslagna organisationen skall fungera rättssäkert och effektivt. Det skall dock understrykas vikten av att hänsyn tas till intresset av rättssäkerhet för den enskilde när den nya organisationen utformas så att skattekriminalverksamheten även i praktiken kommer att utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till skatteförvaltningens övriga verksamhet. I annat fall finns risk för att allmänheten får minskat förtroende för skatteförvaltningens fiskala utredningar.

Riksåklagaren:

Jag anser sammanfattningsvis följande:

- Förslaget om inrättande av en skattekriminal avstyrks.
- Skatteförvaltningens personal bör av åklagarna vid en ny ekobrottsmyndighet inom åklagarväsendet kunna anlitas som experter vid utredning av brott på skatteområdet.
- Åklagare skall alltid vara förundersökningsledare.
- Endast åklagare skall kunna utfärda strafföreläggande.
- Utrymmet för att utfärda strafföreläggande är betydligt mindre än vad som uttalas i rapporten.
- Anmälan om brott skall alltid göras till åklagare.
- Skatteförvaltningens personal skall inte ges möjlighet att använda tvångsmedel.
- Ett samlat grepp bör tas på kriminalunderrättelseverksamheten på ekobrottsområdet. Skatteförvaltningens personal skall inte bedriva sådan verksamhet.

Förslagen om en skattekriminal och en Ekobrottsmyndighet - principiell inställning

EBM-utredningen lägger i den nyligen framlagda rapporten Ekobrottsmyndigheten och den nya organisationen för ekonomisk brottslighet fram förslag till en ny myndighetsstruktur och nya arbetsformer på ekobrottsbekämpningens område. I rapporten redogörs för hur den nya Ekobrottsmyndigheten enligt utredningens uppfattning bör utformas.

Förslagen om en skattekriminal och en ekobrottsmyndighet påverkar varandra så att det ter sig svårt att göra separata bedömningar. Jag har i en PM denna dag redovisat min uppfattning att det bör inrättas en särskild ekobrottsmyndighet som skall vara en åklagarmyndighet.

Det är enligt min mening viktigt att kompetens och kunnande från skattemyndigheterna tas tillvara inom den nya ekobrottsmyndigheten. Detta bör ske genom att personal från skatteförvaltningen biträder åklagaren med expertkunskaper vid utredning av skattebrottslighet. Denna personal skall dock inte få befogenheter som åklagare eller poliser utan arbeta som civilanställda experter. Detta kommer sannolikt i många fall att leda till en högre kvalitet på brottsutredningarna.

Jag anser vidare att det är mycket viktigt att brottsbekämpande och brottsbeivrande uppgifter inte bryts ut från rättsväsendet. I stället bör ett samlat grepp tas på ekobrottsbekämpningen. Jag får i sammanhanget upprepa vad jag anförde i remissyttrandet över ekobrottsberedningens rapport Effektivare ekobrottsbekämpning Ds 1996:1 (sid. 10).

"Sammanfattningsvis anser jag i likhet med ekobrottsberedningen att det finns goda skäl att ta ett fast helhetsgrepp om ekobrottsbekämpningen. Detta främst för att kunna säkra resurser för denna verksamhet. Viktigt är också att det operativa, ekonomiska och administrativa ansvaret ligger i en och samma hand. Åklagarna måste alltid kunna ha tillgång till kompetent utredningspersonal. Lika betydelsefullt är också att

de mera stabsinriktade uppgifterna fungerar på ett bra sätt. Jag kan alltså tillstyrka beredningens förslag såvitt avser behovet av en samlad myndighetsstruktur för ekobrottsbekämpning."

Det vore enligt min uppfattning inte lämpligt att vid sidan av en ekobrottsmyndighet inom åklagarväsendet bygga upp en konkurrerande organisation på ekobrottsbekämpningens område inom skatteförvaltningen. Detta skulle innebära en olycklig splittring av ansvaret för ekobrottsbekämpningen. Ansvaret skulle då delas av Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket. Om därtill skulle tillskapas en ekobrottsmyndighet i form av en central förvaltningsmyndighet skulle ansvaret för ekobrottsbekämpningen splittras ytterligare och bilden av en komplicerad konstruktion med inbyggda oklarheter vad gäller ledning och styrning bli allt tydligare.

När det gäller de principiella utgångspunkterna för mitt ställningstagande vill jag också hänvisa till vad jag har anfört i den ovan nämnda PM liksom innebörden i det yttrande som Justitieombudsmannen den 23 maj 1997 har lämnat rörande en skattekriminal.

Jag avstyrker således att en skattekriminal inrättas.

Förslagen i rapporten ger intryck av att i enskildheter inte vara helt genomtänkta. I det följande lämnas synpunkter på vissa sådana enskildheter. Synpunkterna kan i stor utsträckning ses som argument mot ett införande av en skattekriminal.

Finansiering och styrning

Skattekriminalens verksamhet föreslås finansieras på ett annat sätt än den föreslagna ekobrottsmyndigheten. Denna föreslås i EBM-utredningens rapport ha ett eget myndighetsanslag för den egna verksamheten samt för de resurser som behövs i polisens ekobrottsorganisation. Myndigheten får alltså en beställarroll i förhållande till polisen (sid. 7). I ekobrottsberedningens rapport föreslås däremot att

skattekriminalen skall finansieras i annan ordning, med all sannolikhet över skatteförvaltningens ramanslag.

Den föreslagna konstruktionen motverkar enligt min uppfattning regeringens strävanden att ta ett samlat grepp på ekobrottsbekämpningen och ter sig inte helt förenlig med det förslag som EBM-utredningen har lämnat.

Seriekopplade myndigheter, m.m.

I rapporten föreslås att brottsutredningen och skatteutredningen skall bedrivas vid olika avdelningar inom skatteförvaltningen. En effekt av åtskillnaden mellan brottsutredning och skatteutredning är emellertid att problemet med seriekopplade arbetsenheter kommer att kvarstå. Dubbelarbete kommer alltså att ske i samma utsträckning som i dag och några egentliga effektivitetsvinster kommer inte att göras.

Skatteutredning och brottsutredning tjänar helt olika syften. Den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten måste bedrivas objektivt och med utgångspunkt i allmänna rättssäkerhetsgrundsatser. Det ligger därför som framgår av vad jag nyss anfört ett särskilt värde i att denna verksamhet är organisatoriskt helt skild från skatteförvaltningen. Det t.o.m. hävdas att detta utgör en särskild rättssäkerhetsgaranti.

I rapporten har tullens brottsbeivrande verksamhet tagits som förebild. Tullens speciella straffprocessuella roll har sin utgångspunkt i att tullen övervakar landets gränser och att tullens uppgifter vid gränskontrollen är likartade med polisiära uppgifter när ett brott har förövats. Bakgrunden till att tullen har såväl polisiära befogenheter som åklagarbefogenheter har inte analyserats tillräckligt i rapporten. Jag får i detta hänseende hänvisa till vad Statsåklagarmyndigheten för speciella mål har anfört.

Rikspolisstyrelsen:

Allmänna utgångspunkter

Förslaget om en skattekriminal innehåller en rad frågor av både principiell och praktisk betydelse, inte minst för polisväsendets del. Rikspolisstyrelsen tvingas dock konstatera att den anmärkningsvärt korta remisstiden medfört att detta yttrande inte i alla delar har hunnit beredas tillräckligt och därför inte kunnat bli så ingående som skulle ha varit önskvärt.

Rikspolisstyrelsen anslöt sig i sitt yttrande den 13 maj 1996 över ekobrottsberedningens rapport Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds 1996:1) till principförslaget om en särskild skattekriminalorganisation. Styrelsens utgångspunkt var därvid att Ekobrottsmyndigheten (EBM) inte skulle inrättas.

När nu EBM trots allt inrättats kommer saken principiellt i ett delvis annat läge. Det vore olyckligt att röra sig ytterligare ett steg på vägen mot en splittrad organisation för brottsbekämpning. Det finns här andra länder som kan tjäna som varnande exempel.

Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning finns det i och för sig en fördel med att både den inledande skatteutredningen och själva brottsutredningen handläggs inom samma myndighet för att därigenom undvika "dubbelutredning". Ur polisväsendets synvinkel ter det sig också motiverat att den speciella typ av ärenden som det är fråga om hanteras av personal med specialistkompetens i skattefrågor. Det finns samtidigt starka skäl som talar för att det straffrättsliga systemet vad gäller enklare brott inom skatteområdet i större utsträckning bör ersättas med administrativa avgifter.

Rikspolisstyrelsen vill därefter peka på att ett stort antal kritiska invändningar rests inom polisorganisationen mot förslaget. En tanke som därvid framförts är att EBM i stället bör ges resurser och kompetens för att handha brottsutredningar även inom skatteområdet.

En ytterligare synpunkt som kommit fram den vägen är att man bör avvakta med att genomföra förslaget till dess man vet hur EBM kommer att fungera i praktiken. Rikspolisstyrelsen kan i och för sig ställa sig bakom även en sådan lösning, som bl.a. har den fördelen att man undviker att inrätta ytterligare ett särskilt organ för utredning av ekonomisk brottslighet.

Det nu anförda leder till att Rikspolisstyrelsen vill uttrycka en tveksamhet inför beredningens förslag.

Om förslaget ändå genomförs, vill Rikspolisstyrelsen, utöver vad som nu anförts, lyfta fram en del praktiska och principiella frågor som närmare måste belysas och lösas. Styrelsen vill särskilt framhålla följande.

12 Utgångspunkter för en skattekriminalreform

Från och med nästa år kommer av allt att döma EBM att ansvara för utredning av de flesta slag av ekonomisk brottslighet, svara för verksamhetsinriktning, analyser, kompetensutveckling och viss brottsförebyggande verksamhet. Polisen skall fortsättningsvis handlägga ärenden som gäller bedrägerier, förskingringar och andra trolöshetsbrott.

Skattemyndigheterna föreslås nu att, förutom att medverka vid förundersökning avseende skattebrott och vissa andra brott, även bedriva spaning och brottsförebyggande verksamhet på skatteområdet. Om denna ordning genomförs, kommer det således att finnas flera aktörer för att bekämpa ekobrott. Detta kan leda till en ytterligare splittring av den ekobrottsbekämpande verksamheten och därmed till nya problem avseende samordning, inriktning och gemensamma prioriteringar. Erfarenheterna i andra länder av en sådan uppdelad polisverksamhet är dåliga och har t.ex. medfört brister i kompetens och oklara gränser. Det är därför av stor betydelse att enkla och tydliga regler skapas för samverkan mellan de olika myndigheterna.

Benämningen "skattekriminal" på den föreslagna brottsutredande enheten inom skatteförvaltningen kan, mot bakgrund av enhetens föreslagna uppgifter och befogenheter, komma att förknippas med polisverksamheten och därigenom skapa förvirring och osäkerhet hos allmänheten. Utredningens jämförelse med tullkriminalen haltar i detta avseende, särskilt som tullen även har en fältoperativ verksamhet och ett mycket, i vart fall traditionellt sett, klart avgränsat kompetensområde och inte på samma sätt som skattemyndigheten ett arbetsfält över hela landet. Språkligt är benämningen inte heller bra. Rikspolisstyrelsen vill därför med visst eftertryck förorda att en annan benämning används, lämpligen t.ex. "skattebrottsenheten".

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

Hovrätten har tidigare avgett remissyttrande över ekobrottsutredningens rapport Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds 1996:1). Hovrätten ställde sig då skeptisk till förslaget att skapa en särskild organisation för utredning av skattebrott och ifrågasatte lämpligheten av att utöver utredningar genom åklagarmyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten skapa en tredje variant för brottsutredning. Hovrätten pekade på negativa konsekvenser av förslagets ordning. Dessa kan antas följa av att skattemyndigheterna får gå utanför sin egentliga myndighetsroll för att arbeta också på det kriminalrättsliga området enligt rättsregler av annan art än de skatterättsliga. Hovrätten ansåg att den kompetenshöjning hos Ekobrottsmyndigheten som eftersträvades med förslaget på ett bättre sätt kan åstadkommas genom att Ekobrottsmyndigheten anställer skatteexperter och samarbetar med skattemyndigheterna och på det sättet utnyttjar deras expertis. Hovrätten vidhåller sin tidigare redovisade uppfattning och hänvisar till det tidigare yttrandet.

Enligt det nu föreliggande förslaget är det tänkt att skattemyndigheterna skall utföra den fiskala utredningen och en eventuell brottsutredning på två skilda enheter. Härigenom minskar de risker för rättssäkerheten m.m. som hovrätten tidigare påtalat. Det bör emellertid märkas att ordningen skapar en ny form av "seriekoppling" mellan handläggningsinstanser varigenom de önskade effektivitetsvinsterna minskas. Förslaget visar i denna del och även i andra delar genom sin egen uppläggning hur viktiga rättssäkerhetsaspekter som är inblandade i sammanhanget.

Kammarrätten i Jönköping:

Kammarrätten tillstyrker i huvudsak ekobrottsberedningens förslag om skattekriminalens verksamhet och dess befogenheter m. m. Kammarrätten menar dock att man med den föreslagna organisatoriska lösningen inte kommer från den s.k. flaskhalsproblematiken i förhållande till åklagare vid ekobrottsmyndigheten.

Utredningen anser att problemet med "seriekopplade" myndigheter inte uppkommer om skattebrott utreds inom skatteförvaltningen. Kammarrätten delar inte denna uppfattning. Den s.k. flaskhalsproblematiken i förhållandet skattekriminalen - åklagaren kommer att bestå, i vart fall i det korta perspektivet, eftersom åklagare vid ekobrottsmyndigheten förutsätts medverka i skattekriminalens verksamhet i stor utsträckning. Problemet förvärras av att den nya ekobrottsmyndigheten samtidigt skall byggas upp. Risken är uppenbar att skattekriminalens ärenden inte skulle få den prioriterade ställning som systemet förutsätter.

Kammarrätten anser, i enlighet med vad domstolen rekommenderat i yttrande över förslaget om ny ekobrottsmyndighet m.m., att samordningsansvaret för

hela verksamheten bör ligga hos Ekobrottsmyndigheten. En organisatorisk tillhörighet till denna myndighet synes åtminstone inledningsvis vara att föredra. Detta hindrar inte att, i ett senare läge när verksamheten utvärderats, den av beredningen förordade slutliga organisatoriska lösningen kan vara lämplig.

Göteborgs tingsrätt:

Den argumentering som förs i betänkandet för genomförandet av en skattekriminalreform är övertygande från effektivitetssynpunkt, varför förslaget om en sådan reform tillstyrks av tingsrätten. Det är dock av vikt att reformen kombineras med regler som ställer tillräckliga garantier för den enskildes rättssäkerhet. Särskilt gäller detta den organisatoriska avgränsningen mellan skatteutredning och brottsutredning, till vilket tingsrätten återkommer under 17 Avgränsning och organisation. Tingsrätten instämmer vidare i att reformen bör införas successivt efterhand som kompetens och organisation kan byggas upp.

Länsrätten i Stockholms län:

Länsrätten kan tillstyrka beredningens förslag, men vill göra följande kommentarer.

När det gäller Europakonventionen och de särskilda rättssäkerhetsgarantier som följer därav uttalar beredningen, utan att egentligen närmare analysera frågan, som sin uppfattning att det förhållandet att skattebrott utreds vid en skattekriminal inom skattemyndigheten inte i sig innebär någon förändring av förutsättningarna för tillämpning av artikel 6 i konventionen. Beredningen anför bl.a., efter att ha konstaterat att brottsutredning och fiskal utredning har olika syften och följer olika regelverk, att sekretess gäller också mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Detta är visserligen formellt riktigt men måste ändå konstateras innebära ökad risk för att uppgifter sprids än om fråga vore om skilda myndigheter. Det räcker här med att peka på de överväganden beträffande vådorna av att förlägga från rättssäkerhetssynpunkt mindre väl förenliga uppgifter inom en och samma myndighet, som låg till grund för länsrätternas, fastighetstaxeringsrätternas och länsrätternas reella frigörelse från länsstyrelserna vid 1979 års länsdomstolsreform (se bl.a. SOU 1977:80). Länsrätten har senast haft anledning att uppehålla sig vid hithörande spörsmål i sitt yttrande över förslaget till miljöbalk (SOU 1996:103 och 147). Inte minst

med beaktade av vad som nu har framhållits är det enligt länsrättens uppfattning viktigt att det dras en tydlig och klar gräns för när rättighetsskyddet enligt artikel 6 inträder och att detta sker på ett relativt tidigt stadium i handläggningen.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att upprepa vad länsrätten anförde i sitt yttrande över Skattekontrollutredningens betänkande *Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen* (SOU 1996:116):

Här bör ... noteras att inträdet av de rättigheter som följer av artikel 6, och då främst rätten att förhålla sig passiv, från skattemyndighetens synpunkt inte behöver medföra några oöverkomliga nackdelar. I de fall brott verkligen har begåtts framstår det nämligen som föga troligt att fakta som utvinns genom den skattskyldiges framtvingade muntliga medverkan skulle ha så särskilt mycket med sanningen att göra. Inte heller torde kunna påräknas att efterfrågat skriftligt material av den skattskyldige återfinns och tillhandahålls på önskat sätt. Det framstår då som en bättre lösning att den skattskyldige inte längre anses skyldig att medverka i utredningen och att skattemyndigheten i stället tillgriper till buds stående särskilda tvångsåtgärder.

Vidare bör framhållas att skyddet enligt artikel 6 inte kan anses begränsat till att gälla enbart misstanke om brott som avses i 4 § lagförslaget, bara för att fråga primärt är om en skatteutredning, utan att det måste omfatta misstanke om brottslighet över huvud taget som uppkommer i skattemyndighetens utredning.

I rapporten redogör beredningen för hur tullkriminalens verksamhet fungerar. Enligt 13 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling får förundersökning inledas av tullmyndighet beträffande brott som avses i nämnda lag. I övrigt tilläggs tullmyndighet ingen författningsenlig befogenhet att utföra uppgifter av förevarande slag. Som redovisas av beredningen förekommer detta ändå, t.ex. när det gäller misstanke om bokföringsbrott eller olaga vapeninnehav som väcks i anslutning till en utredning om varusmugglingsbrott. Oavsett om berörda myndigheter anser att en sådan ordning fungerar "väl" anser länsrätten den olämplig. En annan modell än att det i lag ges en uttömmande uppräkningslista av myndighetens befogenheter bör inte förekomma. Rättssäkerhetens intresse måste gå före vad som av berörda myndigheter upplevs som mest "praktiskt". Detta har också varit beredningens utgångspunkt när det gäller skattekriminalverksamheten, vilket kommit till

uttryck i 4 § förslaget till lag om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning, m.m.

Beredningen uttalar sig utförligt om behovet av rekrytering och utbildning av kvalificerade handläggare inom skatteförvaltningen, åklagarväsendet och polisen. Länsrätten kan instämma i vad som därvid sägs men vill tillfoga att det framstår som angeläget att även eftersträva en kompetenshöjning hos de allmänna domstolarna på detta område, för att därigenom ge största effektivitet åt handläggningsskedjans samtliga led. Samtidigt är det viktigt att betona betydelsen av att *all* personal inom skatteförvaltningen ges adekvat utbildning på området. I praktiken kommer det ju att bli så att det är den fiskala grenen av förvaltningen, dvs. den personal som inte arbetar inom skattekriminalen, som har att slå vakt om rättighetsskyddet enligt Europakonventionens artikel 6 vid utövandet av anmälningsskyldigheten enligt 17 § skattebrottslagen. Detta är en grannlaga uppgift som måste ägnas tillbörlig uppmärksamhet så att rättssäkerhetens intresse inte träds för när.

Beredningen föreslår att reformen genomförs successivt för att skatteförvaltningen efter hand skall kunna växa in i sin nya roll. Det anförs goda skäl för en sådan lösning och länsrätten vill inte invända här emot. Som angeläget framstår i detta sammanhang att under övergångsfasen kraftfullt motverka oklara ansvarsförhållanden och revirstrider mellan de offentliga aktörerna på ekobrottsbekämpningens område.

Generaltullstyrelsen:

Generaltullstyrelsen är genomgående positiv till ekobrottsberedningens förslag till inrättande av en skattekriminal och tillstyrker utredningens författningsförslag.

Utvecklingen av ekobrottsmål i Sverige och den därigenom uppkomna problematiken med omfattande balanser av brottsutredningar ställer krav på en effektivisering av den brottsutredande verksamheten. Den rådande situationen med "flaskhalsar" i den brottsutredande processen är på sikt oacceptabel i samhället. Inrättande av en skattekriminalverksamhet med uppgift att handlägga skattebrottsmål bör enligt Generaltullstyrelsen på ett genomgripande sätt underlätta och effektivisera handläggningen av de berörda brottsutredningarna och på sikt bringa ner balanserna till en acceptabel nivå. Detta är viktigt för det allmänna rättsmedvetandet och har även en preventiv verkan som inte bör underskattas. Beredningen har på ett väl genomtänkt sätt förklarat vikten av att en skattekriminal inrättas och styrelsen delar de framförda motiven för en skattekriminalreform.

Generaltullstyrelsen kan konstatera att ekobrottsberedningen i sitt arbete använt tullkriminalverksamheten som utgångspunkt för att bedöma förutsättningarna för att kunna införa skattekriminalverksamhet inom skatteförvaltningen. Tullkriminalverksamheten utgör även i många stycken i utredningen förebild i resonemang och förslag.

De enskilda förslagen i utredningen är välmotiverade och föranleder ingen avvikande mening från Generaltullstyrelsens sida. De begränsningar i befogenheterna, jämfört med tullkriminalens och polisens, vad gäller förundersökningars bedrivande, användande av tvångsmedel samt utfärdande av strafföreläggande anser Generaltullstyrelsen befogade och välgrundade. Planeringen att under en övergångsperiod låta skattekriminalen successivt växa in i sin roll är bra.

Generaltullstyrelsen tillstyrker i övrigt utredningens olika författningsförslag.

Riksskatteverket:

RSV är mycket positivt till att konkreta åtgärder nu föreslås. RSV tillstyrker ekobrottsberedningens förslag att särskilda skattekriminalenheter inrättas inom skatteförvaltningen.

RSV delar ekobrottsberedningens uppfattning att införandet av skattekriminalverksamhet vid skattemyndigheterna kommer att innebära en mycket betydande effektivisering av brottsutredningarna inom skatteområdet och närliggande, berörda områden.

RSV anser dock att ytterligare effektivitetsvinster skulle uppnås om skattekriminalenheterna kunde genomföra såväl skatte- som skattebrottsutredningen i likhet med vad som sker vid tyska Steuerfahndung. RSV pekar i yttrandet på de fördelar som enligt verkets mening följer med en sådan lösning. Det ska här dock med skärpa påpekas att RSV finner stora effektivitetsvinster även med ekobrottsberedningens förslag till organisation.

Övriga delar av ekobrottsberedningens förslag tillstyrks med undantag för den del som behandlar spaning. RSV anser att fortsatta överväganden bör göras huruvida yttre spaning ska få förekomma eller inte. Vidare är RSV angeläget om att ett beslut om kriminalunderrättelseverksamhet inom skatteförvalt-

ningen inte bör anstå. RSV vill också särskilt poängtera vikten av att skattekriminalenheterna ges tillgång till det centrala skatteregistret och att frågan om sekretess mellan skattekriminalenheten och myndigheten i övrigt får en tillfredsställande lösning.

Avslutningsvis lämnar RSV synpunkter på hur äldre, outredda skattebrott bör utredas om en skattekriminalverksamhet inrättas.

RSV delar i allt väsentligt ekobrottsberedningens beskrivning av den problembild, som finns i samband med dagens skattebrottsutredningar.

RSV delar ekobrottsberedningens uppfattning att lagstiftningen i många delar måste vässas på sätt som ekobrottsberedningen har framfört i sin inledning.

RSV delar också ekobrottsberedningens uppfattning att åtgärder måste vidtas för att effektivisera ekobrottsbekämpningen. RSV tillstyrker därför inrättandet av skattekriminalverksamhet. Emellertid anser RSV att den valda modellen inte ger maximalt utrymme för rationaliseringsvinster. RSV anser att större fördelar erhålls med den tyska modellen (Steurfahndung) som förebild för skattekriminalen.

Enligt RSV:s uppfattning påverkar organisationsformen inte bara effektiviteten utan även basen för rekrytering av blivande skattebrottsutredare. Bl.a. här ser RSV fördelar med den tyska modellen. Modellen motsvarar i väsentliga delar det förslag som RSV har lämnat i RSV rapporten 1995:9 *Skattemyndigheternas medverkan i en effektivare ekobrottsbekämpning till anslagsframställningen*.

Riksrevisionsverket:

I yttrandet över ekobrottsberedningens rapport *Effektivare ekobrottsbekämpning* (Ds 1996:1) ifrågasatte Riksrevisionsverket (RRV) förslaget om att inrätta en ekobrottsmyndighet men ställde sig i grunden positivt till idéerna om att inrätta en skattekriminal. RRV menade bl a att skattekriminaler skulle skapa bättre förutsättningar för att undanröja en del av de problem RRV noterat i sin granskning av *Tre skattemyndigheters hantering av skattebrott* (RRV 1996:32). Regeringens avsikt är att en ekobrottsmyndighet skall inrättas och konturerna av en sådan tar form genom regeringens kommittédirektiv (Dir 1996:112).

Sammanfattning

RRVs tidigare bedömning av att det finns fördelar med att flytta utredningar av skattebrott till skattemyndigheterna kvarstår. Förutom att belysa vilka problem som skall lösas anser RRV att det, inför ett beslut om i vilken ordning skattebrott skall utredas, är nödvändigt att noga analysera vilka fördelar och nackdelar den föreslagna lösningen har samt vilka för- och nackdelar som finns med andra alternativ. *Sammanfattningsvis anser RRV att utredningen inte presenterat ett underlag som är tillräckligt för att grunda ett beslut om att inrätta skattekriminaller på.*

I det följande pekar RRV på svagheter i utredningen och behovet av ytterligare analys innan beslut fattas. RRV pekar på att

- Två andra organisationer används som förebilder – men jämförbarheten kan ifrågasättas
- Det saknas en analys av hur skattekontrollen och allmänhetens inställning till skatteförvaltningen kan påverkas
- Det saknas en systematisk analys av för- och nackdelar med skattekriminaller och jämförelser med alternativa lösningar, närmast en hantering av skattebrott inom Ekobrottsmyndigheten.

Dessutom anser RRV att det behövs samlade överväganden där resurstilldelning till och dimensionering av Ekobrottsmyndigheten och skattekriminaller behandlas på såväl kort sikt som under uppbyggnadsperioden för skattekriminallerna.

Om skattekriminaller skulle inrättas har RRV däremot ingen invändning mot utredningens förslag om utformning och befogenheter för dessa. RRV är positivt till utredningens förslag om att en förändring skall införas successivt, även om de problem som kan uppstå övergångsvis borde ha analyserats närmare.

Två andra organisationer används som förebilder – men jämförbarheten kan ifrågasättas

Utredningen hänvisar genomgående till positiva erfarenheter från skattekriminallen i Tyskland samt till Tullkriminallen i Sverige. Enligt RRVs bedömning är det relevant att göra jämförelser med dessa organisationer, men samtidigt finns det sådana skillnader att värdet av jämförelserna inte bör överskattas.

Den brottsutredande verksamheten integreras med skatteutredningarna inom de tyska skattekriminallerna. Utredningen föreslår däremot att skatteutredningen och brottsutredningen hålls strikt isär och bedrivs inom olika organisatoriska enheter, av personal med olika arbetsuppgifter och delvis olika

utbildningsbakgrund. Enligt RRVs bedömning innebär detta en avgörande skillnad mot de tyska skattekriminalerna vilket begränsar värdet av erfarenheterna från dessa.

Utredningen visar inte klart vilka skillnader som kan finnas mellan tullkriminalens verksamhet och de föreslagna skattekriminalerna. RRV har inte tillräckligt djupgående kunskap om verksamheten inom de olika myndigheterna för att helt säkert kunna analysera vilka skillnader som skulle kunna finnas. Den följande diskussionen måste ses mot bakgrund av denna reservation.

Tullens kontroll syftar inte bara till att säkerställa uppbörden av tull, mervärdesskatt m m utan även till att bl a hindra införsel av vissa varor. Utredningen pekar på att tullverksamheten som helhet har en mer polisiär inriktning än beskattningsverksamheten. RRVs bedömning är att det också finns en betydligt svagare koppling mellan tullens fiskala utredningar och brottsutredningarna än vad det gör inom skatteområdet. Enligt Tullverkets årsredovisning (sid 41) för 18-månadersperioden 1995/96 kom 881 brottmålsrapporter från verksamhetsområdena klarering och kontroll av gods samt efterkontroll av företag medan det kom 11 012 brottmålsrapporter från klarering och kontroll av transportmedel samt kontroll i resandetraffiken. Frågan är hur vanligt det är att misstankar om brott inom tullområdet har direkta samband med en fiskal utredning. Uppgifterna från årsredovisningen antyder att

det kan vara ovanligt. I samband med varusmuggling torde också en brottsutredning kunna medföra att det i princip inte behöver ske någon fiskal utredning.

Såvitt RRV kunnat bedöma är förhållandena inom skatteområdet väsentligen annorlunda. Brottsutredningen kan i många fall inte komma till stånd utan en föregående skatteutredning. Det innebär att även i samband med brottsmisstankar består en stor del eller kanske t o m huvuddelen av arbetet av att göra en "vanlig" skatteutredning. Konsekvensen skulle i så fall kunna vara att det inom tullverksamheten inte har så stor betydelse att den fiskala utredningen strikt hålls isär från brottsutredningen. På skatteområdet torde detta emellertid ha stor betydelse och medföra att det måste ske ett överlämnande av ärendet mellan olika organisationsenheter, med skilda uppgifter och utbildningsbakgrund, med påföljande risker för olika typer av problem.

Tullkriminaltjänsten förefaller också ha en annan karaktär än den verksamhet utredningen föreslår skall bedrivas inom skattekriminalerna. Enligt Tullverkets årsredovisning för 1995/96 används endast 29 % av den operativa arbetstiden inom tullkriminalen till brottsutredningar. Större arbetsuppgifter var spaning (37 %) och underrättelsetjänst (31 %). När det gäller yttre spaning föreslås denna verksamhet endast förekomma inom skattekriminalen i enkla fall. När det gäller kriminalunderrättelseverksamhet tar utredningen inte definitiv ställning, men förefaller snarast luta åt att denna samordnas med annan underrättelseverksamhet inom polisen eller Ekobrottsmyndigheten.

Att utredningen inte analyserat och diskuterat de skillnader som kan finnas mellan områdena begränsar, enligt RRVs uppfattning, värdet av de redovisade erfarenheterna från tullkriminalen.

RRV anser också att det hade varit angeläget att belysa de problem som kan finnas i de verksamheter som används som förebilder för skattekriminalerna och att en analys borde ha gjorts av vilka nackdelar organisationsformen i dessa fall kan ha medfört. Generellt sett finns det tendenser till att samarbetsproblem uppstår i samband med att organisationer med olika uppgifter har överlappande ansvarsområden. Enligt RRVs bedömning finns det också indikationer på att det förekommit problem i samarbetet mellan tullkriminalen och polisen till följd av att de brottsutredande verksamheterna ibland överlappar varandra.

Det saknas en analys av hur skattekontrollen och allmänhetens inställning till skatteförvaltningen kan påverkas

I RRVs remissvar över ekobrottsberedningens rapport (Ds 1996:1) *Effektiva are ekobrottsbekämpning* anförde RRV:

”RRV anser att det finns anledning att noga överväga hur inrättande av en skattekriminalverksamhet förhåller sig till och ev kan påverka den skattekontroll som bedrivs i dag och allmänhetens inställning till skatteförvaltningen. Enligt RRVs bedömning är det viktigt att nya uppgifter för skatteförvaltningen inte medför minskade resurser för skattekontroll eller att skattemyndigheternas befogenheter blir ifrågasatta.” (RRV dnr 22-96-0402)

Utredningen anser att de skattskyldigas reaktioner på en förändring är väsentlig och anför att det torde vara lättare att få acceptans bland allmänheten för förändringen om åtskillnaden mellan skatteutredning och brottsutredning upprätthålls. Utredningen gör emellertid inte någon analys av hur de skattskyldigas inställning till skatteförvaltningen kan påverkas av inrättandet av skattekriminaler. I avsaknad av en sådan analys är RRVs bedömning att det inte kan utslutas att inrättande av skattekriminaler skulle kunna ha ett starkt stöd bland allmänheten, bidra till ökad legitimitet för myndigheter och regelsystem samt medföra en väsentlig preventiv effekt genom att riskerna för upptäckt bedöms öka. Problemet är emellertid att det inte heller kan utslutas att reaktionen blir annorlunda, att skatteförvaltningen i sin helhet mer uppfattas som en polisiär organisation och att de skattskyldigas dialog med skatteförvaltningen och deras frivilliga medverkan till beskattningen försvåras.

RRV anser därför att det hade varit önskvärt med en analys av vilka konsekvenser inrättande av skattekriminaler kan få för allmänhetens inställning till och relationer med skatteförvaltningen. RRV har i olika sammanhang också pekat på behovet av att skatteförvaltningens kontrollbefogenheter är stabila. Särskilt vid så omfattande förändringar som det är frågan om i detta fall är det viktigt att förändringen inte blir endast tillfällig.

När det gäller ev påverkan på skattekontrollen förefaller utredningens utgångspunkt vara att skattekriminalerna skall tillföras helt nya resurser. I takt med att skattekriminalerna tar över brottsutredningar från Ekobrottsmyndighetens polisiära gren anger utredningen att resurser frigörs där för andra ekobrottsutredningar. Det är inte troligt att den föreslagna övergången kommer att kunna ske problemfritt. De överlappande ansvaren kan medföra en rad problem, inte minst förknippade med frågor om resurstilldelning och resursfördelningen mellan de olika organisationerna. Det saknas en diskussion om sådana övergångsvisa problem.

Om helt nya resurser tillförs verksamheten bör omfattningen av skattekontrollen kunna upprätthållas. RRV anser att utredningen ändå borde ha diskuterat hur förändringen kan påverka skattekontrollen. Utredningen anger att skatteförvaltningen måste hinna rekrytera och utbilda nya revisorer och handläggare, eftersom personal kommer att rekryteras till skattekriminalerna. Omorganisationen av skatteförvaltningen i början av 1990-talet medförde kompetensproblem bl a vad gäller revisionsverksamheten. Skatteförvaltningen har därefter vidtagit en rad olika åtgärder för att lösa dessa problem. Rekrytering av kvalificerade handläggare och revisorer till skattekriminalenheter kommer naturligtvis att försvåra arbetet med att säkerställa en hög kompetens i revisionsverksamheten.

RRVs erfarenheter från granskningsarbetet är dessutom att intresset för att arbeta med eko- och skattebrottsrevisioner inom skatteförvaltningen varierar. En av orsakerna är de trögheter som funnits i samarbetet med polis och åklagare. Men en bidragande faktor är också att relationen till de skattskyldiga är annorlunda i denna typ av revisioner. RRVs erfarenhet är också att det ställs särskilda krav på kompetens och personlig läggning hos kvalificerade ekobrottsrevisorer. Inom skattemyndigheterna finns enskilda personer som är mycket duktiga på att upptäcka och utreda beskattningsfrågor i samband med misstänkta brott. Naturligtvis kan det vara särskilt intressant att rekrytera sådana personer till skattekriminalerna.

Om brottsutredning och skatteutredning strikt skall hållas isär torde emellertid inrättande av skattekriminalenheter inte minska behovet av kvalificerade skatterevisorer med särskild fallenhet för skatteutredning i samband med brottsmisstankar. Om många av de revisorer som i dag är speciellt inriktade mot att upptäcka och utreda beskattning i samband med brottsmisstankar i stället skulle ägna sig åt rena brottsutredningar finns, enligt RRVs bedömning, risker för att upptäckt och skatteutredning av mer kvalificerad misstänkt brottslighet försvagas. Den svåra uppgift som skatteförvaltningen således ställs inför är att kunna behålla och förbättra sin förmåga att upptäcka och utreda beskattningen i samband med misstänkt brottslighet samtidigt som kvalificerad personal förs över till rent brottsutredande uppgifter.

Enligt RRVs uppfattning hade det varit önskvärt med en grundligare analys av möjligheterna att bemanna skattekriminalerna med kvalificerade skatteutredare utan att det får menlig inverkan på den skatteutredande verksamheten, särskilt den som bedrivs i samband med mer kvalificerad ekonomisk brottslighet.

Det saknas en systematisk analys av för- och nackdelar med skattekriminaler och jämförelser med alternativa lösningar, närmast en hantering av skattebrott inom Ekobrottsmyndigheten

RRV har i sin granskningsverksamhet kunnat konstatera att det funnits brister i samarbetet mellan de centrala resurserna för ekorevision inom skattemyndigheterna och de lokala skattekontoren. Till en del sammanhänger detta med olika synsätt och prioriteringar i verksamheten till följd av de olika rollerna. Även en del av bristerna i samarbetet mellan rättsvårdande myndigheter och skatteförvaltningen kan enligt RRVs bedömning förklaras med olika roller, uppgifter och arbetsvillkor.

Att utredningen inte anser det möjligt att integrera skatteutredning och brottsutredning begränsar fördelarna med att inrätta skattekriminaler. De föreslagna skattekriminalerna kommer att bli särskilda organisatoriska enheter inom skattemyndigheterna med en verksamhet som skiljer sig starkt från andra delar av verksamheten. Att de underställs samma myndighetsledning kan antas innebära att prioriteringarna av de olika delarna av verksamheten stäms av mot varandra. RRV utesluter dock inte att samarbets- och samordningsproblem som finns i dagens organisatoriska lösning åtminstone delvis kommer att bestå. Flera av de problem som kan uppstå till följd av att ett ärende lämnas till en annan organisation kan i princip finnas kvar om överlämnandet sker mellan olika enheter inom samma myndighet.

Kostnaden för att utbilda brottsutredare inom skattekriminalen kommer också att vara hög, eftersom de först skall vara kvalificerade skatteutredare och därutöver enligt utredningen ha en åtta månader lång särskild utbildning. Utbildningskostnaderna medför en risk för att rotationen mellan skatteutredning och brottsutredning blir mycket begränsad. Enligt RRVs bedömning överskattar utredningen möjligheterna till rotation för personalen, och därmed fördelarna i förhållande till andra alternativ av att kunna upprätthålla skattekompetensen trots att den är en "färskvara".

Som framgått av det föregående är RRVs bedömning dessutom att förslaget om skattekriminaler inrymmer olika risker vad gäller konsekvenser för den skatteutredande verksamheten, särskilt den som bedrivs i samband med mer kvalificerad ekonomisk brottslighet, samt allmänhetens inställning och förhållande till skattemyndigheterna i stort.

Konturerna av en särskild ekobrottsmyndighet börjar ta form och skiljer sig till en del från de tidigare skisserade idéerna. Eftersom Ekobrottsmyndigheten disponerar över åklagarresurserna måste prioriteringar och inriktning av

verksamheten stämmas av mellan skattemyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten oberoende av hur utredningarna av skattebrott organiseras. En gemensam styrning av polis- och åklagarresurser via Ekobrottsmyndigheten bör skapa förutsättningar för en gemensam styrning, inriktning och prioritering av verksamheten. Det bör undanröja många av de problem som funnits. Den resursförstärkning ekobrottsberedningen utgår ifrån torde också medföra väsentligt bättre förutsättningar. Med de nya förutsättningar som håller på att skapas är det därmed väsentligt att analysera olika alternativ för utredning av skattebrott.

Med den utformning av Ekobrottsmyndigheten som förefaller vara aktuell kan ett alternativ till att inrätta skattekriminaler vara att alla skattebrott utreds inom ramen för Ekobrottsmyndigheten. Det skulle kunna ske genom att utbilda och anställa specialpoliser med skattekompetens inom Ekobrottsmyndighetens polisiära gren, utredare som särskilt koncentrerar sig på skattebrottsutredningar. En variant är att anställa utredare på Ekobrottsmyndigheten som ges samma begränsade befogenheter som personalen på skattekriminalerna skulle ha fått.

Utredningen behandlar emellertid snarast i förbigående alternativ till att inrätta skattekriminaler. RRV anser därför att det innan beslut om den framtida organiseringen av utredningar av skattebrott bör göras en systematisk jämförelse mellan olika alternativ, vilka förutsättningar de ger för att lösa de problem som funnits samt vilka för- och nackdelar de i övrigt innebär.

Länsstyrelsen i Stockholms län:

Länsstyrelsen avstyrker ekobrottsberedningens förslag att inrätta skattekriminalenheter såsom de är tänkta att fungera i ett längre perspektiv. Detta gäller i synnerhet förslaget att skattemyndigheterna skall vara förundersökningsledare och kunna utfärda strafförelägganden.

Länsstyrelsen tillstyrker att skattemyndigheterna under ledning av åklagare skall utreda enkla skattebrott som normalt inte kräver att straffprocessuella tvångsmedel används.

Allmänt

Inledningsvis skall framhållas att länsstyrelsen är av den principiella uppfattningen att polisen skall ha monopol på våldsanvändningen och i största möjliga mån svara för den brottsutredande och brottsförebyggande verksamheten i ett samhälle. För att undantag skall göras från denna princip fordras starka skäl. Exempel från andra länder med flera "polisorganisationer" förtjänar inte att vara till ledning.

Uppdagens brottslighet som polisen inte har resurser eller kompetens att utreda bör detta åtgärdas inom ramen för den nuvarande myndighetsstrukturen. Det är också viktigt att det finns ett direkt politiskt inflytande i myndigheter som i sin verksamhet gör ingrepp i medborgares fri- och rättigheter. Sådant politiskt inflytande finns i polisverksamheten genom länsstyrelser, polisstyrelser, polisenämnder m.m. Något liknande utbyggt politiskt inflytande i en skattemyndighet finns inte.

Länsstyrelsen har dock tidigare i sitt yttrande över rapporten Ds 1996:1 - Effektivare ekobrottsbekämpning - ställt sig positiv till en fortsatt utredning om inrättandet av en skattekriminalorganisation. Motiveringen till detta var framförallt att det i vissa enklare skattebrottsutredningar med nuvarande organisation sker ett visst dubbelarbete. Ställningstagandet gjordes också utifrån utgångspunkten att polisen även i framtiden skulle ansvara för utredningar av ekonomiska brott.

De svårigheter som ekonomiska roteln vid Polismyndigheten i Stockholms län i dag brottas med är inte brist på skatterättslig kompetens i förhållande till de misstänkta utan mängden anmälda skattebrott, framförallt momsbedrägerier. För att polismyndigheten med nuvarande resurser skall ha en möjlighet att utreda alla ekonomiska brott tillstyrktes därför att en skattekriminalorganisation skulle ta över enklare skattebrott, som idag anmäls till åklagare efter avslutad revision, och som normalt inte kräver att straffprocessuella tvångsmedel används.

Riksdagen har nu beslutat att en ekobrottsmyndighet skall inrättas. Det innebär att polismyndigheten kommer att ha avsevärt färre ekonomiska brott att utreda än tidigare. Därmed kommer myndigheten att ha resurser nog att utreda samtliga skattebrott även om ambitionsnivån skulle komma att höjas hos skattemyndigheterna.

Emellertid anser länsstyrelsen att uppbördsbrott och skattebrott som är enkla att utreda och som normalt anmäls till åklagare efter avslutad skatterevision kan handläggas på ett effektivare sätt vid skattemyndigheterna. Vid sådana brott inskränks polisens arbetsinsats i många fall till att hålla förhör utifrån upprättade revisionspromemorior. Det är också i sådana utredningar som de stora effektivitetsvinsterna kan göras om myndigheterna inte är "seriekopplade" i förhållande till varandra. Om skattemyndigheterna skulle ta över sådana utredningar kommer det dubbelarbete som sker idag till viss del att undvikas och handläggningen kommer förmodligen att bli effektivare.

Vad beträffar skattemyndigheternas övertagande av utredningar av enklare skattebrott bör detta ske i försöksform och först efter att verksamheten utvärderats ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt bör verksamheten eventuellt permanentas.

När det gäller mer svårutredda skattebrott som inte sällan kräver att straffprocessuella tvångsmedel används bör dessa även i framtiden utredas av polisen. Intresset av icke seriekopplade myndigheter och en större skatterättslig kompetens får här vika för intresset av att myndigheten som skall utreda brotten besitter en stor kompetens i brottsutredning och straffrätt samt har en inarbetad kriminalunderrättelseverksam-

het och brottsförebyggande verksamhet. Det torde vid dessa brott vara mer effektivt att tillföra polisen, i den mån det behövs, en större skatterättslig kompetens än att bygga upp en helt ny brottsutredande organisation inom skattemyndigheterna med alla utbildnings- och igångsättningskostnader det kommer att föra med sig. Om sedan reglerna för momsredovisning m.m. kunde skärpas skulle skattebrottsligheten kunna bekämpas mer framgångsrikt.

Länsstyrelsen anser det således inte försvarbart att föra över resurser från polisen för att bygga upp en ny brottsutredande organisation med minst 250 befattningshavare. Däremot som framgår ovan kan det motiveras, mest för att undvika onödigt dubbelarbete och onödig seriekoppling, att skattemyndigheten ansvarar för mindre komplicerade skattebrottsutredningar under ledning av en fristående åklagare. Detta kräver dock inte att en särskild skattekriminalenhet inrättas.

Utan hänsyn till att Länsstyrelsen avstyrker inrättandet av skattekriminalenheter som de är tänkta att fungera i ett längre perspektiv skall ändå vissa delar av förslaget kommenteras nedan.

12.2 Motivet för en skattekriminalreform

De skattebrottsutredningar som är vanligast förekommande hos polisen är grova momsbedrägerier. Dessa utredningar innehåller sällan komplicerade juridiska eller bokföringstekniska frågor. Svårigheterna ligger istället i själva brottsutredandet.

Enligt uppgifter från Polismyndigheten i Stockholms län är påståendet att polisens utredare generellt sett har ett kompetensmässigt underläge i förhållande till de misstänkta vad avser momsbedrägerier en ren myt. Ekonomiska roteln har inte heller under sin livslängd stött på något skatteärende som inte kunnat utredas på grund av brist på skatterättslig kunskap.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län:

Länsstyrelsen tillstyrker inrättandet av en skattekriminalverksamhet på det sätt beredningen föreslår.

I yttrande över ekobrottsberedningens förra rapport Effektivare ekobrottsbekämpning tillstyrkte länsstyrelsen principförslaget om en särskild skattekriminalorganisation knuten till skattemyndigheterna för handläggning av skattebrottsutredningar. Beredningens huvudförslag var inrättande av en särskild Ekobrottsmyndighet med fem regionkontor varav ett i

Göteborg. Förslaget gick igenom och Ekobrottsmyndigheten håller nu på att upprättas. Dess uppgifter är att svara för såväl åklagar- som polis-uppgifter i fråga om de mest kvalificerade ekobrottsmålen och att svara för stödjande verksamhet i förhållande till åklagar- och polismyndigheter som handlägger ekobrottmål i övrigt. Tidigare hade ytterligare en organisatorisk samordningsåtgärd vidtagits genom inrättandet 1995 av regionala samverkansorgan för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Det nu aktuella förslaget om en skattekriminalorganisation får ses som ett led i en övergripande strategi för att kunna öka effektiviteten i bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten.

När det närmare utvecklade förslaget om en skattekriminalorganisation nu föreligger har länsstyrelsen att ta ställning till hur en sådan verksamhet kan passa in i det övergripande mönstret för brottsbekämpningsstrategin samt om avsedda effekter på sikt kan bedömas uppnås vid hanteringen av ekobrottmålen.

Bland huvudfrågorna att beakta är hur beredningen ser på frågor som kompetens och ansvar, rättssäkerheten för de enskilda och sekretesshanteringen mellan polis och skattemyndigheten

Med tanke på vikten av dessa frågor ser länsstyrelsen det positivt och som ett uttryck för en medveten insiktsfullhet att skattekriminalverksamheten föreslås byggas upp i två steg just för att man successivt skall kunna skapa en myndighetskultur som tillgodoser kraven på kompetens, rättssäkerhet mm.

Förslaget bygger i väsentliga avseenden på erfarenheterna från tullkriminalverksamheten. Beredningens beskrivning av hur tullens ordinarie verksamhet och tullkriminalens arbete både hålls i sär och samverkar på ett effektivt sätt är i stort sett mycket positiv. Med dessa goda erfarenheter behöver man enligt länsstyrelsens mening inte hysa några principiella tveksamheter mot att införa en liknande organisation inom skattebrottsområdet. Uppenbarligen lyckas man inom tullkriminalområdet hantera kompetens-, ansvars-, rättssäkerhets- och sekretessfrågorna på ett sätt som motsvarar de krav som kan ställas på en sådan för den enskilde så ingripande verksamhet. Erfarenheterna av tullkriminalens verksamhet i Älvsborgs län är också goda och ger ej anledning till erinringar mot den föreslagna konstruktionen. Genom det regionala samverkansorganets arbete har länsstyrelsen kunnat konstatera värdet av samverkan mellan myndigheter just inom ekobrottsområdet.

Viktigt vid ställningstagandet är i detta sammanhang att personella tvångsåtgärder fortfarande endast skall kunna vidtagas av åklagare och polismyndighet.

Ett vägande skäl för förslaget är som länsstyrelsen bedömer det att utredningarna om skattebrott blir effektivare och kommer att kunna gå snabbare genom att de får en flygande start. Därmed kan polisen frigöra resurser för övrig ekobrottsbekämpning. Möjligheterna att nå den målsättningen är en grundläggande förutsättning för den föreslagna reformen.

Möjligheterna till tidiga ingripanden mot ekobrott torde dessutom ha förebyggande effekter genom att man förhoppningsvis kommer ifrån de nedprioriteringar som ekobrottsutredningarna av resursskäl får hos polisen och som innebär att så få brott leder till åtal.

Det finns därför enligt länsstyrelsen all anledning att pröva beredningens förslag med skattekriminal enligt den föreslagna tvåstegsmodellen.

Föreningen auktoriserade revisorer:

FARs ställningstagande

FAR tillstyrker införandet av skattekriminalreformens första etapp men avstyrker införandet av etapp II i dess nuvarande utformning.

Motivering

Införandet av skattekriminaler vid skattemyndigheten motiveras enligt förslaget av väsentligt förbättrade förutsättningar att på ett effektivt sätt bekämpa skattebrottslighet. Dessutom skulle skattebrottsutredningarna kunna bedrivas snabbare och med generellt högre skattemässig kompetens.

FAR anser att det ur effektivitetssynpunkt kan finnas fördelar med införandet av skattekriminalreformen. Handläggningen av ärenden kan snabbas upp och ärendebalanserna hos polis och åklagare förbättras. FAR anser emellertid att dessa fördelar inte uppvägs av de risker ur rättssäkerhetssynpunkt förslaget medför i sin nuvarande utformning. Skatterätten är i många fall svårtolkad och svårbedömbär och det krävs specialisttolkning inom olika områden. Att skattehandläggare dessutom skall behärska polisens och åklagarens regelverk vid strafföreläggande och handläggning av tvångsmedel kan komma att medföra en utspädning av kompetensen till den skattskyldiges nackdel som kan innebära att rättssäkerhetsfrågan åsidosätts.

FAR anser därför att rättssäkerhetsaspekten först måste tillgodoses innan skattekriminalreformen kan införas i sin helhet.

Enligt förslaget skall skattekriminalreformen emellertid ske i två etapper. I den första etappen (i det korta perspektivet) ges skattekriminalen mera begränsade uppgifter och befogenheter.

FAR anser att rättssäkerhetsfrågan är tillgodosedd i det korta perspektivet, där åklagaren skall besluta om att inleda förundersökning och vara undersökningsledare i de förundersökningar som handläggs vid skattekriminalen. Åklagaren beslutar också om straffprocessuella tvångsmedel i det korta perspektivet.

FAR anser därför att en försöksverksamhet enligt första etappen bör provas och utvärderas med särskilt beaktande av hur rättssäkerhetsfrågorna har blivit tillgodosedda.

Företagarnas Riksorganisation:

FR avstyrker förslaget. FR delar beredningens uppfattning om de problem som dagens system medför, men anser att problemen bör lösas genom att polis och åklagare ges de resurser som är nödvändiga för att bedriva ett effektivt utredningsarbete.

Förslaget

Beredningen föreslår att skattemyndigheten i framtiden ska utreda brott mot skattebrottslagen och andra författningar inom skatteområdet. Dessutom föreslås bokföringsbrott och brott mot folkbokföringslagen falla inom myndighetens kompetensområde.

FRs erfarenheter sammanfaller med beredningens bild av hur utredning av ovan nämnda brott fungerar i dag. Under det att polis- och åklagarmyndigheterna har fått neddragna resurser, vilket för övrigt även är fallet för domstolarna, fortsätter brottsligheten att vara på en hög nivå. Detta skapar påfrestningar hos de rättsvårdande myndigheterna och för de personer och företag som drabbas av brottsligheten. Problemet är enligt FRs uppfattning av den art att det bör åtgärdas snarast. I annat fall riskerar den allmänna rättsuppfattningen och tilltron till rättsstaten att sönderfalla.

Ett sätt att åtgärda problemet kan vara att som beredningen föreslår ge skattemyndigheten i uppgift att utreda brottsligheten och på detta sätt minska arbetsbördan hos polis och åklagare. FR ställer sig dock tveksamt till denna lösning. Enligt FRs uppfattning bör den självklara principen vara att brott utreds av polis under ledning av åklagare. Denna princip borgar för att arbetet sköts på ett rättssäkert och fackmannamässigt sätt. Beredningens förslag riskerar att leda till sammanblandade roller för skattemyndigheten, vilket i sin tur kan leda till oklarheter för den skattskyldige.

För FR framstår dessutom den effektivitetsvinst som beredningen pekar på som osäker. Enligt FRs uppfattning flyttas arbetsbördan från en myndighet till en annan, utan några påvisbara vinster. Beredningens rapport innehåller tyvärr ingen tillräcklig tydlig ekonomisk konsekvensanalys på denna punkt.

FR anser, vilket nämnts ovan, att problemet med outredda brott och långa handläggningstider bör lösas genom att polis- och åklagarmyndigheterna tillförs tillräckliga resurser för att kunna bedriva ett effektivt arbete. Att lösa problemen på något annat sätt och samtidigt värna ett rättssäkert samhälle är enligt FRs uppfattning svårt. FR vill i sammanhanget peka på den roll som de rättsvårdande myndigheterna har för att skapa goda förutsättningar för företagen, inte minst de små, att bedriva sin verksamhet och expandera.

Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen:

Inställning och sammanfattning

Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund, nedan organisationerna, avstyrker Ekobrottsberedningens förslag till skattekriminalreform. Om ett förslag till skattekriminal ändå läggs fram bör det i vart fall begränsas till vad som i rapporten benämns den första etappen - en lagstiftning som bör tidsbegränsas för att därefter utvärderas.

Ekobrottsberedningens nu framlagda rapport ger inte tillräckligt underlag för att organisationerna skall kunna ta ställning till behovet av en skattekriminal.

När det gäller det konkreta förslaget till skattekriminal kan organisationerna dela beredningens uppfattning att den skatterättsliga kompetensen behöver höjas för den brottsutredande personalen. Denna fråga bör dock kunna lösas utan inrättande av en skattekriminal. Övriga eventuella effektivitetsvinster som införande av en skattekriminal skulle medföra övervägs dock, enligt organisationernas mening, av kraftigt försämrad rättssäkerhet.

Mot denna bakgrund avstyrker organisationerna det framlagda förslaget.

För det fall ett förslag ändå läggs fram bör det i vart fall begränsas till vad som i rapporten benämns den första etappen. En sådan lagstiftning bör tidsbegränsas och därefter utvärderas. Det bör inte komma i fråga att regeringen ges behörighet att fatta beslut om när de långtgående befogenheterna för skattekriminalen skall träda i kraft.

Allmänna synpunkter

Organisationerna har tidigare yttrat sig över beredningens rapport (Ds 1996:1) Effektivare ekobrottsbekämpning. På det utredningsstadium som beredningen då befann sig ansåg organisationerna det inte möjligt att ta ställning till den föreslagna organisatoriska uppbyggnaden av vare sig ny ekobrottsmyndighet eller skattekriminal.

Organisationerna efterlyste att djupgående problem- och konsekvensanalyser skulle ske för att ge underlag för en bedömning av behovet och nyttan av de nya myndigheterna. Organisationerna framhöll att beredningen i det fortsatta arbetet borde undersöka om det fanns några möjliga alternativ till skattekriminal inom de nuvarande myndigheternas ramar. Vidare efterlystes att en utvärdering borde ske av den så sent som i juli 1995 inrättade samarbetsorganisationen Riksenheten mot ekonomisk brottslighet. Därtill saknades i rapporten vidare perspektiv på resurstilldelning och effektiv bekämpning av även annan brottslighet i samhället.

När det nu läggs fram förslag till en ny skattekriminalmyndighet kan inte organisationerna finna att beredningen närmare utrett och redovisat dessa frågor.

Den ekonomiska brottsligheten bedöms i rapporten som en synnerligen samhällsfarlig företeelse. Det redovisas att i augusti 1995 fanns cirka 6 200 öppna ärenden om ekobrott hos polismyndigheterna i Sverige. Av dessa avsåg omkring 1 200 anmälningar rena skattebrott. I rapporten sägs dock att förslagen "grundar sig också mindre på statistiskt redovisade förhållanden än på den samlade bild av läget i fråga om skattebrottsbekämpning som har framtonat vid ekobrottsberedningens många samtal med sakförstående inom och utom myndighetssfären".

Organisationerna anser att relevant statistik ändå kan ge en god vägledning för den bedömning man behöver göra inför ett beslut om tillskapande av en ny brottsbekämpande myndighet. Den i rapporten "framtonade" bilden av verkligheten som deltagarna i beredningens arbetsgrupp tagit del av behöver, enligt organisationerna, nyanseras i väsentliga avseenden. Brottsbekämpningen måste ses utifrån ett helhetsperspektiv. Detta är särskilt viktigt i ett läge när samhällets resurser är begränsade och prioriteringar och nedskärningar äger rum inom andra delar av denna sektor.

Av uppgifter som organisationerna inhämtat från Polisväsendets Årsredovisning 1995/1996 framgår bl.a. att det vid utgången av år 1996 totalt fanns 183 997 ärenden i balans hos polismyndigheterna i landet. Av dessa avsåg 48 120 ärenden våldsbrott, 26 235 ärenden bedrägeribrott och 6 063 ärenden ekonomiska brott.

Organisationerna vill inte på något sätt förringa den skada som ekonomisk brottslighet - innefattande skattebrottsligheten - åstadkommer såväl för enskilda som samhälle men vill framhålla att den bör ses i sammanhang av den samlade brottsligheten i samhället. Något underlag för en sådan bedömning kan man inte göra utifrån beredningens rapport. I denna saknas helt detta perspektiv. Det finns varken statistik eller överväganden. Detta är beklagligt särskilt med hänsyn till att det - framför allt under senare tid - kommit alarmerande rapporter om krissituation när det gäller ärendebalanser hos såväl polis som åklagare.

I rapporten görs inte heller någon utvärdering av erfarenheterna från den under 1995 påbörjade verksamheten inom Riksenheten mot ekonomisk brottslighet.

Mot denna bakgrund anser organisationerna att beredningens fortsatta utredningsarbete inte ger tillräckligt underlag för att bedöma behovet av en skattekriminal. Inte heller har eventuella alternativ till en sådan myndighet utretts tillräckligt, vilket organisationerna närmare behandlar i nästa avsnitt. Med denna utgångspunkt framför organisationerna nedan sina synpunkter på det framlagda förslaget.

Förslaget till skattekriminal

Beredningens förslag till skattekriminalreform innebär att skattemyndigheterna i huvudsak får samma uppgifter när det gäller att utreda brott inom skatteområdet, som tullmyndigheterna redan har när det gäller att utreda brott inom tullens område. Avsikten är att skattebrotten skall utredas på självständiga enheter inom skattemyndigheterna. I det korta perspektivet ges skattekriminalen mera begränsade uppgifter och befogenheter, men i det längre perspektivet skall myndigheten själv kunna leda förundersökningar, fatta beslut om tvångsåtgärder - såsom husrannsakan och beslag - samt utfärda strafförelägganden.

Skälet till att man, som beredningen anför, söker skräddarsy en utredningsorganisation för skattebrotten är, att målen kräver en mycket speciell kompetens och att den bästa miljön för detta är inom skatteförvaltningen. En annan mycket viktig omständighet, som beredningen anför, är de flaskhalseffekter som uppstår i nuvarande handläggningsrutiner genom att skattemyndigheten och polisen är "seriekopplade" i förhållande till varandra. De framlagda förslagen bygger i första hand på förebilder från den svenska tullkriminalen, men även från de särskilda skattekriminalenheter som finns i Tyskland.

Organisationerna delar beredningens uppfattning att det hittills brustit i skattekompetens på både polis- och åklagarsidan. Förslaget att införa en ordning med skattätjänstemän som skattebrottsutredare - efter att de fått tillräcklig utbildning i brottsutredningsarbete - skulle därför troligen medföra betydande kompetenshöjning. En förändring av detta slag kan dock införas utan att en skattekriminal behöver bildas. Den personal det handlar om bör således kunna överflyttas från skattemyndigheterna till polismyndigheterna inom de nuvarande organisationsformerna.

De flaskhalseffekter på grund av "seriekopplingen" mellan myndigheterna som beredningen tar upp sägs bero på att myndigheterna väntar in varandra, dvs. åklagare och polis kopplas i praktiken in först när skattemyndigheterna slutfört skatteutredningarna.

Beredningens beskrivning av hur handläggningen tidigare gått till bekräftar av Riksskatteverkets statistik av åtalsanmälningar för år 1994. Av denna framgår att i tre fjärdedelar av fallen har skattemyndigheterna slutfört skatteutredningarna före det att anmälan till åklagare gjorts.

Såvitt organisationerna kan finna bör denna typ av "seriekoppling" - oavsett organisationsform - inte längre fylla samma funktion som tidigare. Eftersom skattemyndigheterna så fort skäligen misstanke om brott uppkommit inte kan fortsätta att begära uppgifter från de skattskyldiga med hänsyn till artikel 6 i Europakonventionen - utan att informera om rätten att tåga - bör det inte finnas samma anledning som tidigare att först göra skatteutredningen färdig och sedan anmäla brottet till åklagaren.

Det problem som beredningen anser följer av att åklagare och polis måste läsa in sig på målet när skattemyndigheten gör en anmälan går enligt organisationerna inte att undvika även om det införs en skattekriminal. Skillnaden är bara att den brottsutredare som måste läsa in sig på målet tillhör samma myndighet som den som handlagt skattefrågan.

I den internationella utblick som beredningen gör finns en presentation av förhållandena i Danmark och Tyskland när det gäller organisationen av skattekriminalmyndigheter. Av denna framgår att förhållandena i dessa länder skiljer sig mot de svenska på det skatteprocessuella området bl.a. genom att det inte finns någon motsvarighet till de svenska skattetilläggen. I andra länder krävs alltid att åtminstone det subjektiva rekvisitet grov oaktsamhet är uppfyllt för att någon form av påföljd skall kunna komma i fråga. I Danmark saknar skattemyndigheten - som även utreder skattebrott - helt polisiära befogenheter. I Tyskland utfärdas strafföreläggandena av domstol.

Detta visar att det är svårt att flytta över en viss typ av organisation från ett land till ett annat. Regelverk och miljö skiljer sig ofta åt på väsentliga punkter.

I Sverige har brottsutredningen och skatteutredningen olika syften och regleras av olika regelverk. Skattemyndighetens utredning syftar till att ta fram underlag för en korrekt beskattning. Den mest långtgående utredningsåtgärden i skatteförfarandet är revision. I vissa fall kan också tvångsåtgärder användas. Brottsutredningen syftar till att ta fram material åt åklagaren för att avgöra om åtal skall väckas. Befogenhet finns att använda vissa straffprocessuella tvångsmedel. I skatteutredningen har den skattskyldige uppgiftsskyldighet och sanningsplikt. I brottsutredningen har den misstänkte däremot rätt att tåga.

Beredningen bygger i huvudsak sitt förslag till skattekriminal på förebilder från den svenska tullkriminalen. Skattemyndigheten skall på sikt ges i stort sett samma befogenheter som tullmyndigheten har i dag, dock inte rätt att utöva våld. Denna olikhet förklaras i rapporten med att tullen som helhet är en organisation med polisiära uppgifter och befogenheter.

Det förhållandet att tullen - även av beredningen - betraktas som en polisiär organisation innebär enligt organisationernas mening en avgörande skillnad mot skattemyndigheterna. Skattemyndigheten är en fiskal organisation till vilken allmänheten är skyldig att åtminstone årligen - och företagen månatligen - lämna uppgifter och deklARATIONER. Det är naturligtvis viktigt att medborgarna med förtroende kan hämta information och lämna uppgifter till skattemyndigheterna utan att man med rätt eller orätt upplever att uppgifterna lämnas till en polisiär organisation.

Den partsställning som skattemyndigheterna har i skatteprocessen gentemot det stora antalet skattskyldiga saknar motsvarighet på tullsidan. I det polisiära arbetet ställs stora krav på objektivitet. Åklagare och polis är skyldiga att även utreda sådant som talar till den misstänktes förmån. Detta är naturligtvis mycket lättare i en situation där inte myndigheten som sådan redan intagit en motsatsställning i den materiella frågan.

Ändamålen med skatteutredningen och skattebrottsutredningen är som nämnts helt olika och regelverken och tvångsmetoderna likaså. I den redogörelse för hur myndigheterna i praktiken i dag bekämpar skattebrottsligheten beskrivs hur skattemyndighetens tjänstemän deltar vid husrannsakan och förhör. Det beskrivs som om skatteutredningen därvid gynnas genom att skattemyndigheten vid sitt deltagande får tillgång till material och kan ställa frågor som har betydelse för skattemålet och skattebrottmålet. Det sägs att detta kan ske utan att ändamålsprincipen åsidosätts.

Organisationerna kan hålla med om att det på ett teoretiskt plan kan vara möjligt att helt hålla i sär de båda utredningarna i samband med olika typer av tvångsåtgärder. I praktiken är det dock inte svårt att tänka sig att en tjänsteman som utreder skattefrågan kan se till att material som har betydelse för skattefrågan, men som kan sakna betydelse för brottmålet, oriktigt tas med vid husrannsakan. Likaså kan en tjänsteman som utreder skattefrågan - och som deltar vid förhör - komma att ställa frågor som eventuellt enbart har betydelse för skatteutredningen, vilket också strider mot gällande rätt. Sådana gränsdragningsproblem har vi således redan i dag och i den praktiska hanteringen är det inte otänkbart att ändamålsprincipen inte alltid upprätthålls.

Med det förslag som beredningen nu för fram - med samma myndighet som ansvarig för de båda typerna av utredningar - kommer dessa gränsdragningsproblem att markant öka enligt organisationernas mening.

Likaså kan beredningens bedömning av hur sekretessen skall hanteras fungera bra rent teoretiskt. I praktiken kommer det dock, enligt organisationernas mening, att bli svårare att upprätthålla sekretessen mellan två enheter inom samma myndighet jämfört med det förhållande vi har i dag med skilda myndigheter - myndigheter som arbetar fristående och utifrån egna målsättningar.

En mycket viktig fråga att ställa sig - och som beredningen inte gjort - är hur allmänheten uppfattar de föreslagna förändringarna. Kommer allmänheten att lita på att det finns en klar gränsdragnings mellan skatteutredning och skattebrottsutredning? Organisationerna anser att det finns stor risk för att allmänhetens förtroende för såväl skattemyndigheterna som brottsutredande myndigheter kommer att minska om förslaget genomförs.

Beredningen hävdar upprepade gånger att det förslag som förs fram - skattekriminal som ryms inom skattemyndigheten - är ett förslag med betryggande rättssäkerhet. Detta är en bedömning som organisationerna inte alls delar. Tvärtom innebär förslaget stora risker för kraftigt försämrade rättssäkerhet.

Mot denna bakgrund avstyrker organisationerna det framlagda förslaget.

För det fall ett förslag ändå läggs fram bör det i vart fall begränsas till vad som i rapporten benämns den första etappen. En sådan lagstiftning bör tidsbegränsas och därefter utvärderas. Det bör inte komma i fråga att - såsom lagförslaget nu är utformat - det överlämnas till regeringen att fatta beslut om när de långtgående befogenheterna för skattekriminalen skall träda i kraft.

Sveriges advokatsamfund:

Sveriges advokatsamfund avstyrker beredningens förslag att inrätta s.k. skattekrimi-
nalverksamhet inom skatteförvaltningen.

Samfundet har redan i remissyttrande avgivit över Regeringens Ekobrottsberedning, Ds 1996:1 "Effektivare ekobrottsbekämpning" aviserat en tveksamhet till inrättande av s.k. skattekriminalenheter. Detta utifrån strikt principiella utgångspunkter. Även om en skattekriminalverksamhet möjligen skulle kunna effektivisera utredningen av skattebrottmålen kan ett inrättande av en sådan verksamhet komma att stå i strid med grundläggande principer för hur förundersökning i brottmål skall bedrivas. För det fall samma statliga myndighet "såsom målsägande" skulle komma att ansvara för såväl den fiskalt inriktade skatteutredningen som utredningen av skattebrottmålen föreligger en påtaglig risk för att förundersökningen i skattebrottmål ej kan komma att bedrivas med den objektivitet som föreskrivs i 23 kap. 4 § Rättegångsbalken. Behovet av att inrätta en särskild skattekriminalverksamhet kan därför komma i konflikt med grundläggande krav på rättssäkerhet varför det bör övervägas om inte skattebrottmålen väl skulle kunna handläggas inom den förstärkta ekobrottsmyndigheten. Vid tidigare avgivna remissyttrandet har samfundet också uttryckt att den skattekriminalverksamhet som skulle komma att handlägga såväl den fiskala skatteutredningen som den motsvarande skattebrottsutredningen kan utgöra anledning till konflikt med sådana villkor som förenats med erhållande av internationell rättshjälp. Förhållandet kan innebära att sådant alltmer förekommande biträde fortsättningsvis omöjliggöres. Samfundet har också tidigare uttryckt att jämförelsen med den redan etablerade tullkriminalverksamheten synes inte i alla avseenden adekvat i sammanhanget. Tullverksamheten i sig innefattar i många hänseenden en mer polisliknande verksamhet än den som hittills fått förekomma inom skatteadministrationen.

Beredningen har anført att skattebrottmålen företer många särdrag i förhållande till ekobrottsutredningar i allmänhet. Skattebrottmålen kräver enligt beredningen en mycket speciell kompetens, nämligen goda kunskaper i skattefrågor. En fråga som mot den bakgrunden måste ställas är i vilken omfattning och i vilka sammanhang det krävs så speciellt goda kunskaper i skatterätt att det är motiverat att inrätta skattekriminalverksamhet med frångående av den etablerade polisutredningsverksamheten.

Samfundet delar förvisso beredningens uppfattning om att skattebrottmålen är en grupp med sin egen problematik. Detta förhållande är emellertid inte unikt för skattebrotten. Även flera andra ämnesområden som blir föremål för brottmålsprocessen har specifik problematik. Det är snarare så att de straffrättsliga systemen just är uppbyggda för att passa olika specifika problemställningar. Det gemensamma och övergripande för dessa system är i Sverige och länder med vilja att upprätthålla en stark rättskänsla, de högt ställda kraven på rättssäkerhet. Krav som sålunda samfundet menar är inbyggda och väl prövade i dessa befintliga system.

Beredningen har som skäl för förslaget anfört förbättring genom att utredningarna skulle kunna bedrivas snabbare och med en generellt högre skattemässig kompetens.

Samfundet anser för sin del att det kan ifrågasättas huruvida inrättande av skattekriminalverksamhet i jämförelse med andra åtgärder skulle innebära förbättringar vad gäller bekämpningen av skattebrottslighet. Det kan också starkt ifrågasättas huruvida fördelar från rättssäkerhetssynpunkt verkligen uppkommer. De närmare skälen till samfundets tveksamhet härvid är följande.

Den skattebrottsverksamhet som förekommer torde i huvudsak kunna indelas i fyra nedan beskrivna kategorier. Med beaktande av beredningens förslag kommenteras kategorierna var för sig.

1.

Skattebrott som består i att inkomster eller mervärdesskatt inte har redovisats

Skälet till att belopp har undanhållits kan vara att den skattskyldige har misstagit sig på bestämmelserna eller glömt inkomsten och att detta har skett mer av vårdslöshet än av uppsåt. Beloppen är emellertid av den storleksordningen att även om skattetillägg påförs väcks också åtal.

Till denna kategori hör också att den skattskyldige uppsåtligen underlåter att redovisa inkomster.

Utmärkande för denna kategori av skattebrott är att dessa nästan undantagslöst avser i och för sig enkla skattefrågor. Det är ingen tvekan om att beskattning skall ske. För denna typ av frågor behövs ingen annan specialkompetens än att den som utreder ärendet har en mer informell kontakt med skattemyndigheten. Hur den bakomliggande skattefrågan skall bedömas är oftast inte tvistig utan fråga är om att vid åtalsprövningen bedöma subjektiva rekvisitet.

Att denna kategori av ärenden blir liggande och inte åtalade beror enligt samfundets mening mer på resursanvändningen hos polis- och åklagarmyndigheten än på bristande skattekunskaper.

Denna kategori av ärenden är i antal den helt dominerande gruppen och motiverar inte inrättande av en skattekriminalverksamhet av kompetensskäl.

2.

Skattebrott som mer allmänt är att betrakta som ekobrott och som består av en planerad/organiserad verksamhet som syftar till att undanhålla skatt

Omfattningen av denna typ av skattebrott är avsevärt mindre jämfört med den kategori som nämnts under punkt 1. Däremot är det oftast fråga om avsevärt större belopp som undanhållits.

Skattefrågorna i denna typ av ärenden är i princip också oftast helt klara. Den skattskyldige har medvetet undanlåtit att t.ex. redovisa inkomster eller gjort avdrag som inte existerar (t.ex. värdeminskingsavdrag på tillgångar som företaget aldrig har ägt eller som inte ens existerat). Andra exempel som hör till denna kategori är anlåtande av svart arbetskraft i stor omfattning med underlåtenhet att redovisa verklig rörelseomsättning.

Det är samfundets uppfattning att inte heller i dessa sammanhang krävs någon längre gående specialkompetens i skatterätt och inrättande av skattekriminalverksamhet eftersom skattefrågorna inte är av särskilt svårt slag. Såsom beredningen har anmärkt är ju ofta underlaget för polisens utredning även idag revisionspromemorior upprättade av skattemyndigheten. Det är i dessa fall ofta fråga om att granska bokföring och underlaget för sådan.

Den i och för sig erforderliga samordningen mellan polismyndighet och skattemyndighet bör för denna kategori kunna ordnas på ett enklare sätt än att inrätta en särskild skattekriminalverksamhet.

3.

Ifrågasatta skattebrott vid avancerad skatteplanering

Omfattningen av den typ av skatteplanering som här åsyftas är inte särskilt stor. Anledningen är enkel eftersom det är förhållandevis få skattskyldiga som av ekonomiska skäl skulle kunna dra nytta av avancerad skatteplanering. När ärendetypen förekommer är emellertid beloppen oftast relativt stora.

Samfundet påminner om att därest skatteplanering underkänns med stöd av skatteflyktslagen kan det inte bli fråga om skattebrott.

De skatteplaneringsfall som kan bli föremål för misstanke om skattebrott är sådana där det kan vara fråga om tolkning av olika typer av avtal och fråga om transaktioner som skall bedömas med direkt hänsyn till skattereglerna. Den senare angivna typen av ärenden är i regel svåra att bedöma skatterättsligt. Som regel måste det även i fortsättningen bli skattedomstolarna som får bedöma huruvida skatteplanering har skett enligt skattebestämmelserna eller inte. Beroende på hur skatteplaneringen har gått till kan det bli fråga om att också väcka åtal mot den som skatteplanerat. Uppsåtsrekvisitet är här påtagligt ofta svårt att bedöma. Ärenden av denna typ kräver speciella kunskaper inom skatterätten och i denna typ torde det finnas ett klart behov av en mer ingående samordning mellan skattemyndighet och polismyndighet.

Med hänsyn till den lilla målgrupp som denna typ av skatteärenden omfattar torde dessa inte ensamma få utgöra skäl till att inrätta en skattekriminalverksamhet.

Sammanfattningsvis torde inte enligt samfundets uppfattning enbart kravet på speciella kunskaper i skatterätt vara ett skäl för att inrätta en skattekriminalverksamhet. Andra mer organisatoriska problem utgör anledningen till den för närvarande bristande effektiviteten. Det framhålls att samfundet tillstyrkt förslaget att inrätta en ekobrottsmyndighet. Resurs- och kompetensförstärkningar skall göras i den myndigheten.

Beredningen har som vägande skäl för att inrätta skattekriminalverksamhet också anfört rättssäkerhetsaspekten och då närmare att ärenden inte blir handlagda inom en rimlig tidsram.

Samfundet anser det givetvis vara av mycket stor betydelse för personer som misstänks för brott att snarast möjligt erhålla besked om huruvida brottsmisstanken kommer att leda till åtal eller inte. Detta skall emellertid vägas mot de rättssäkerhetskrav som måste ställas på utredningsorganisationen.

Skattemyndigheten är en förvaltningsmyndighet med mycket speciella uppgifter. Den skall tillse att medborgarna betalar rätt skatt, vilket också skall innebära att skattemyndigheten har att biträda och vägleda den skattskyldige för att de uppgifter som lämnas som underlag för skatteberäkningar är riktiga. Av detta följer att skattemyndigheten har en servicefunktion som också myndigheten synes under senare år velat särskilt framhålla. Skattemyndigheten utfärdar rekommendationer och anvisningar i skattefrågor och utfärdar också handböcker, av vilka framgår hur skattelagstiftningen enligt skattemyndigheternas uppfattning skall tillämpas. Skattemyndigheten lämnar också svar såväl skriftligt som muntligt på olika frågor som allmänheten ställer om skattelagarna men har också den primära uppgiften att besluta om taxeringar som första instans. Medborgarna har därför anledning att förvänta sig att skattemyndigheten är objektiv och opartisk, något som inte minst anses viktigt för skattebetalningsviljan.

Det är enligt samfundets uppfattning angeläget att skattemyndighetens objektivitet upprätthålles. Förutsättningarna härför kan emellertid antas minska om skattemyndigheten även ges rollen som utredare i ärenden där skattebrott kan misstänkas. Beredningen har berört problemställningen och ansett att det går att göra en rågång mellan skattemyndighetens olika verksamheter. Samfundet betvivlar detta.

Beredningen har redovisat vilket slag av utbildning och kompetens som tjänstemän på den skattekriminella enheten på skattemyndigheten skulle kunna tänkas behöva. Samfundet delar beredningens uppfattning att det måste bli fråga om synnerligen omfattande utbildningsinsatser men ifrågasätter huruvida det trots dessa utbildningsinsatser blir möjligt att uppnå samma nivå av rättssäkerhet som för närvarande föreligger i det rådande uppdelade systemet där skattemyndigheten uppfattas ha mer målsägandens subjektiva uppfattning.

Enligt samfundet är konstruktionen med polisiär verksamhet inom en förvaltningsmyndighet dessutom ett synnerligen främmande inslag i svensk förvaltningstradition. För samfundet ter det sig lika främmande om man för att stävja bidragsfusk skulle

inrätta en polisiär verksamhet hos de sociala myndigheterna eller andra myndigheter som lämnar bidrag till medborgarna.

Sammanfattningsvis avstyrker sålunda samfundet beredningens förslag att inrätta en skattekriminalverksamhet inom skatteförvaltningen. Samfundet underkänner de skäl som beredningen har angett för att förlägga verksamheten hos skattemyndigheten, nämligen avsaknaden av tillräckliga skattekunskaper hos polismyndigheten och rätts-säkerhetsskäl. För samfundet mening talar just särskilt rättssäkerhetsskäl mot att inrätta sådan verksamhet.

Landsorganisationen i Sverige:

Ekobrottsberedningen lämnade under 1996 sin första rapport Ds 1996:1, Effektivare brottsbekämpning. I denna rapport fanns en mängd riktlinjer och förslag till hur ekobrottsbekämpningen på olika sätt kunde effektiviseras. Bland annat fanns förslag på en rad olika administrativa förändringar i de berörda myndigheternas struktur och samverkansformer. Utredaren pekade i den rapporten på en rad olika rutiner som kunde samordnas och därmed skapa en effektivare organisation. I ett tidigare remissvar har LO tagit ställning för dessa förslag. Samma förslag återkommer, i den nu föreliggande rapporten, beträffande polisens skattekriminal. Förslagen är nu mer utvecklade och detaljerade. Vi vill med vårt yttrande över den föreliggande remissen redovisa vår uppfattning att vi fortfarande, med de gjorda preciseringarna finner ekobrottsberedningens förslag riktiga.

LO ställer sig positiv till de förslag som framförs i rapporten rörande organisatoriska förändringar i myndighetsstrukturen och till inrättandet av en skattekriminal, men har ingen uppfattning om detaljerna i det interna myndighetsarbetet.

LO-förbundens medlemmar har ett intresse av att ekobrottsbekämpningen föres på ett effektivt sätt. En utbredd ekonomisk kriminalitet drabbar just dem särskilt hårt i form av minskade resurser inom den offentliga sektorn och osäkra förhållanden i anställningen.

Vår uppfattning är att arbetet mot den ekonomiska brottsligheten måste intensifieras och effektiviseras. De förslag, som finns i beredningens rapport går i rätt riktning enligt vårt förmenande. Från den tidigare rapporten har förslagen utvecklats vad gäller precisa rutiner och arbetsfördelning mellan olika myndigheter. Vi finner beredningens förslag balanserade och väl syftande till att stärka samhällets möjligheter att på ett effektivare sätt kunna bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Vad gäller de olika myndigheternas

interna rutiner saknar vi kompetens för att kunna anlägga några synpunkter på detta. De arbetsuppgifter det är fråga om hör mer hemma inom tjänstemannasektorn. Vi avstår därför från att anlägga några synpunkter på detta. Vi ser det som en självklarhet att myndigheterna deltagit i och kommer att delta i det utvecklingsarbete som måste bli följn av ett förverkligande av beredningens riktlinjer.

Vi finner det dessutom klokt att, som beredningen föreslår, inte avvakta ett mer omfattande utredningsarbete före det att några förändringar sker, utan att istället komma igång snabbt med de nya riktlinjerna och den nya skattekriminalen. Vår uppfattning är att den ekonomiska brottsligheten är av en mycket föränderlig karaktär, vilket i sin tur ställer krav på en anpassbar myndighetsstruktur. Det arbetssätt som utredningen föreslår för genomförandet, med en stor del av utvecklingsarbetet, inte i utredningen, utan ute i verksamheten i de berörda myndigheterna, borde därför göras till en permanent arbetsform för att följa upp förändringar och trender inom ekobrottsområdet även i framtiden. Detta skulle enligt vårt förmenande leda till ett effektivare myndighetsarbete mot ekobrotten.

EBM utredningen:

Utredningen ser i allt väsentligt positivt på ekobrottsberedningens förslag. Tillskapandet av en skattekriminal utgör - i vart fall på sikt - ett värdefullt tillskott när det gäller att utreda skattebrott. Utredningen gör i likhet med beredningen den bedömningen att det kommer att ta tid innan skattekriminalen blir fullt utbyggd. I det korta perspektivet, dvs under de närmaste tre-fyra åren, så kommer skattekriminalens verksamhet inte att vara så omfattande eller att ha de resurser att utredningens förslag till organisation eller dimensionering påverkas.

Jusek:

Allmänt

Jusek instämmer i analysen av de problem som föreligger i samband med utredning av brott inom skatteområdet. Krav på särskild specialistkompetens i samband med denna typ av brottsutredningar är påtaglig. Härutöver är de problem som i rapporten benämns "seriekoppling" särskilt tydligt uttalade, vilket har medfört bristande effektivitet i samband med brottsutredningar inom skatteområdet.

Mot bakgrund av beskrivningen ovan föreligger behov av att förändra förutsättningarna för förundersökning inom skatteområdet. Rapportens förslag om en ny myndighetsstruktur kan dock inte ses som självklar utifrån de problem denna myndighet avses kunna lösa i framtiden. Tvärtom finns det risk för att vissa av de beskrivna problemen kommer att kvarstå, såsom exempelvis den så kallade "seriekopplingen". Vidare måste problemet kring skatte- och brottsutredningens olika regelsystem uppmärksammas ur det principiella perspektivet rollfördelning mellan fiskala- respektive brottsutredande myndigheter.

Ny myndighetsstruktur

Europakonventionens artikel 6 innebär bl.a. att den misstänkte har rätt att tåga under en förundersökning till skillnad från vad som gäller en skattskyldig under en skatteutredning vid vilken det gäller uppgiftsskyldighet. Det torde vara så att allmänheten väl känner till sin uppgiftsskyldighet som skattskyldig. Det är av vikt att det inte från den skattskyldiges sida skall föreligga någon oklarhet i samband med utredning inom skatteområdet huruvida det är en skatteutredning eller en brottsutredning eller möjligen en kombination av de båda. På grund härav bör skatte- och brottsutredningarna fullt ut integreras och handläggas som en brottsutredning i förekommande fall. Endast när det är helt klart att brottsutredningen inte påverkas av skatteutredningen bör den eventuellt tillåtas fullföljas. Risken finns annars att den skattskyldiges uppgiftsskyldighet i skatteutredningen kan komma att påverka brottsutredningen.

En fullständig integration av skatte- och brottsutredningen leder till ett säkerställande av ändamålsprincipen på så sätt att endast tvångsmedel enligt rättegångsbalken för den del som är föremål för utredning om brott tillåts. I övrigt får skatteutredningen genomföras utan medverkan av den skattskyldige eller endast med hans frivilliga medverkan. Någon rollkonflikt kan det inte bli frågan om.

Om skatte- och brottsutredningar integreras fullt ut bör en annan organisatorisk modell väljas. Nämligen antingen att polisen tillförs skattekriminalens resurser eller att skatteförvaltningen på samma sätt som polisen medverkar i ekobrottsmyndighetens (EBM) verksamhet. Det sistnämnda innebär att skattekriminalen blir en enhet inom EBM. Ur rättssäkerhetsperspektiv skulle detta innebära att en skattskyldig aldrig behöver sväva i ovetenskap huruvida det är en skatteutredning eller en brottsutredning. Handläggs ärendet av polisen eller EBM är det alltid en brottsutredning. En skattekriminal skulle innebära effektivitetsvinster för EBM:s verksamhet då risken för "seriekoppling" elimineras om någon parallell konkurrerande brottsutredande myndighet inte skapas. Vidare skulle personal från skatteförvaltningen innebära ett kompetenstillskott för EBM:s verksamhet rent allmänt.

Med den av ekobrottsberedningen föreslagna ordningen föreligger det en uppenbar risk för att brottsutredningarna kan komma att påverkas av vad ekobrottsberedningen kallar ovidkommande fiskala hänsyn. Det finns all anledning att ifrågasätta om brottsutredningsenheterna kan hävda någon egentlig självständighet gentemot den fiskala delen. Detsamma kan sägas om åklagarna. Även om de organisatoriskt inte kommer att ingå i skattemyndigheten kan med fog ifrågasättas åklagarnas självständighet och oberoende i den föreslagna modellen.

Skattekriminalens uppgifter inom förundersökningen

Jusek delar beredningens förslag om avgränsning av skattekriminalens verksamhet. När det gäller bokföringsbrotten kan tilläggas att man i många fall har att utgå från att brottet begåtts i skatteundandragande syfte och att det är avgörande för bedömningen av straffvärdet. Huvuddelen bör alltså utredas av revisorer med specialistkompetens.

Det kan ifrågasättas om det är meningsfullt att bygga upp två parallella organisationer inom ekobrottsområdet för spaning, kriminalunderrättelse, internationella kontakter och brottsförebyggande verksamhet.

Väljer man att låta skattekriminalen utgöra en del av EBM hålls ekobrottsbekämpningen samman i en organisation i samverkan med eller med stöd av övriga myndigheter, med goda möjligheter att kompetensen i fråga om förundersökning inom skatteområdet kommer att höjas.

Till det kommer att åklagare i de mål som föranleder tvångsåtgärder regelmässigt kommer att behöva biträde av polismyndigheten utöver skattemyndigheten. Även det talar för att ekobrottsbekämpningen skall hållas samman under EBM:s ledning.

Polisförbundet:

I Polisförbundets yttrande över beredningens föregående rapport ställde vi oss positiva till en ny ordning för beivrandet av skatte- och uppbördsbrott. Den inställningen har sin grund i tanken att brottet skulle avkriminaliseras och istället beivras avgiftsvägen.

Polisförbundet avstyrker Ekobrottsberedningens förslag om bildandet av en skattekriminal med knytning till skattemyndigheten. I stället bör en skattekriminal knytas till eller inordnas under Ekobrottsmyndigheten.

Förhör och användandet av tvångsmedel inom förundersökningens och polislagens ram skall förbehållas poliser.

Enklare skatte- och uppbördsbrott borde kunna avkriminaliseras till förmån för en avgiftssanktion.

Beredningen har överskattat möjligheten att via teoretisk utbildning få fram bra utredare. Den lärande organisationen tar sikte på den fortlöpande kunskapsinhämtningen i det dagliga arbetet. Särskilt i rollen som förhørsledare är vår uppfattning att detta "hantverk" är något som få kan bli fulländade i. Det är endast genom mångårig erfarenhet som en skicklig förhørsledare utvecklas och kan ta sig an mer komplicerade utredningar.

Att som i förslaget "snabbutbilda" skickliga teoretiker, som en skatterevisor måste räknas som, till brottsutredare framstår som orealistiskt.

Att handskas med kriminella personer är väsensskilt från hanteringen av siffror i en bokföring. Skattebrott är sällan isolerade brott utan ingår i annan brottslighet på olika sätt.

Brott skall utredas av den myndighet som har detta som en av sina huvuduppgifter. Det vore orimligt att i en förlängning tänka sig att t.ex. miljöbrott skulle utredas av Naturvårdsverket. Det är viktigt att slå fast att skattemyndigheten inte har brottsutredning som syfte med sin verksamhet.

Personer som är misstänkta för brott måste tillförsäkras samma rätt till en rättvis och objektiv utredning oavsett vilken typ av brott det är fråga om. Även ur målsägarsynpunkt är det olämpligt att i det fall där staten är målsägande finns särskilda regler för brottmålsutredningen, vilket skulle bli fallet med Skattekriminalen. Ur rättssäkerhets synpunkt måste det klart framgå att olika myndigheter och där verkansamma tjänstemän har skilda roller och befogenheter.

Skattekriminal bör inordnas i Ekobrottsmyndigheten. Då specialistkompetens, som rapporten mycket riktigt pekar på är att betrakta som färskvara bör skatterevisorerna kommenderas in till ekobrottsmyndigheten från skattemyndigheten, men utan att tappa möjligheten till löpande utveckling inom skatteområdet. Man bör ha möjlighet att alternera mellan arbetet som specialist på ekobrottsmyndighetens skattekriminal och arbetet som skatterevisor på skattemyndigheten.

Det är inte relevant att så direkt som utredningen gör jämföra tullkriminalen och den tyska skattekriminalen med svenska förhållanden på skattebrottsområdet.

Statstjänstemannaförbundet:

ST är positivt till förslaget om inrättande av skattekriminaler vid skattemyndigheterna. Den problembeskrivning som redovisas i betänkandet stämmer i sina huvuddrag överens med den uppfattning som ST har.

För att den ekonomiska brottsligheten effektivt ska kunna bekämpas fordras en helhetsbild av hur verksamheten ska bedrivas. ST anser att det finns vissa oklarheter. Det är t ex svårt att av betänkandet utläsa hur skattekriminalverksamheten förhåller sig till den verksamhet som bedrivs av Ekobrottsmyndigheten. Betänkandet ger inte heller någon vägledning hur register och sekretessfrågor ska behandlas. Denna fråga kan ha betydelse för hur förebyggande brottsbekämpning ska ske och hur viktig information ska hanteras både mellan myndigheterna och inom myndigheterna. Inför genomförandet av skattekriminaler bör förhållandet mellan berörda verksamhetsområden analyseras ytterligare.

Inrättandet av skattekriminaler ökar möjligheterna för kompetensutveckling för anställda inom berörda myndighetsområden. Självklart måste det till ett samarbete och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna som både ger en effektivare verksamhet och ökad möjlighet till kompetensutveckling för de anställda. Det är angeläget att inte barriärer skapas mellan olika kompetensområden utan att istället på bästa sätt ta till vara den samlade kompetens som finns för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten.

Utredningen föreslår att genomföra förändringen i två steg. En successiv uppbyggnad kan ge fördelar genom att organisationsstrukturen anpassas till tillgången på kompetent personal innan den slutliga organisationen fastställs. Det är dock viktigt att det finns en tidsgräns och målsättning för genomförandet av reformen. Det är också viktigt att genomförandet sker på ett sätt som gör att revirtänkande mellan olika myndigheter inte uppkommer.

2. Förundersökning

Riksdagens ombudsmän:

Förenklat utredningsförfarande

Beredningen har föreslagit att skattemyndigheten skall få utreda skattebrott genom ett sådant förenklat utredningsförfarande som anges i 23 kap 22 § RB.

När det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts är huvudregeln att förundersökning skall inledas. I förundersökningsförfarandet finns vissa rättssäkerhetsgarantier inbyggda. Som exempel kan nämnas att förundersökningen skall bedrivas objektivt. Den som är skäligen misstänkt för ett brott tillerkänns rätt att låta sig biträdas av försvarare och han skall när han delges misstanke om brottet underrättas om denna rätt. Den misstänkte har också rätt att fortlöpande få del av utredningens resultat i den mån det kan ske utan men för utredningen. Han skall under alla förhållanden beredas tillfälle att ta del av utredningsmaterialet innan åklagaren tar ställning i åtalsfrågan.

En generell förutsättning för att man skall kunna avstå från förundersökning är att det ändå finns tillräckliga skäl för åtal. Det förenklade förfarandet, som i huvudsak endast utgör en lättnad av dokumentationsskyldigheten, är tillämpligt i sådana fall där det är fråga om enkla, klart iakttagbara och ostridiga händelseförlopp som exempelvis olovlig körning och förseelser mot trafikförfattningarna. För att man skall kunna ta ställning till om ett brott enligt skattebrottslagen har förekommit i ett visst fall måste man däremot regelmässigt inhämta ytterligare upplysningar utöver uppgiften att ett visst skattebelopp har undandragits. Frågor som måste besvaras i detta sammanhang är exempelvis om en viss uppgift är oriktig i skattebrottslagens mening, om det har förelegat fara för att skatt oriktigt skulle undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till den skattskyldige och om den felaktiga uppgiften har lämnats uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Enligt min mening är utrymmet för att utreda skattebrott på annat sätt än genom förundersökning därför närmast försumbart.

Riksåklagaren:

Förundersökningsledningen, m.m.

I mitt remissyttrande över ekobrottsberedningens tidigare rapport uttalade jag vissa på rättssäkerhetsskäl grundade absoluta förutsättningar för ett införande av en skattekriminal. Åklagare skulle sålunda alltid vara förundersökningsledare och vara helt fristående i förhållande till skattekriminalenheterna.

Ingen av dessa båda absoluta förutsättningar jag angav i mitt remissyttrande har beaktats av ekobrottsberedningen. Skattekriminalen skall sålunda enligt förslaget i vissa fall kunna inleda och leda förundersökningar. Detta är en nyhet i förhållande till principförslaget. Förslaget motiveras främst med att åklagaren skall avlastas de enklaste, mest rutinartade ärendena. Att åklagarna är den yrkesgrupp som är bäst lämpad för att utöva förundersökningsledarskapet torde däremot inte ifrågasättas.

I principförslaget till en skattekriminal uttalade ekobrottsberedningen att åklagarna är garanterna för att regelverket för brottsutredningar iakttas och för att rättssäkerheten upprätthålls i brottsutredningarna. Vidare uttalades att det för att säkerställa att åklagarna skall kunna lösa sina uppgifter har de i lag givits en självständig roll av i princip samma slag som tillkommer domare (Ds 1996:1, sid. 253). Jag instämmer helt och fullt i vad som sålunda uttalats.

Jag har ovan angett att brottsutredande uppgifter inte skall brytas ut ur rättsväsendet och läggas på en förvaltningsmyndighet. I enlighet med detta avstyrker jag att förundersökningsledaruppgifter läggs på personal vid skattemyndigheterna. Jag vill också framhålla att tillämpning av straffrätt och straffprocessrätt kräver en hög specialistkompetens som endast kan förvärfvas genom ett brett och aktivt arbete på många olika verksamhetsfält inom den brottsutredande verksamheten. Jag har svårt att förstå varför samhället inte utnyttjar den expertis som finns inom åklagarna viktiga uppgifter. Genom ett nära samarbete - men inte genom en blandning av roller - får kampen mot skattebrottsligheten tillräcklig kraft.

Användning av tvångsåtgärder

Reglerna i rättegångsbalken om husrannsakan och beslag innebär en begränsning av medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Det är därför av rättssäkerhetsskäl viktigt att befattningshavare som fattar beslut om och verkställer dessa tvångsmedel uppfyller de krav som måste ställas vad gäller kunskap och erfarenhet beträffande tillämpning av straffrätten och straffprocessrätten och att de också står fria från andra intressen än brottsbeivrandet.

Jag anser det vidare från principiella utgångspunkter olämpligt att rätten att besluta och verkställa tvångsåtgärder när det gäller ekobrottsärenden skall spridas till ytterligare en yrkeskategori. Denna rätt bör vara förbehållen åklagarna och polisen.

Slutligen vill jag framhålla att beslut om husrannsakan och beslag i förundersökningar angående ekobrott ofta kombineras med beslut om t.ex. hämtning till förhör. I dessa fall skulle utredarna i den föreslagna skattekriminalen ändå inte kunna genomföra åtgärderna utan biträde av polis. Statsåklagarmyndigheten för speciella mål har i sitt yttrande ytterligare diskuterat denna problematik. Jag hänvisar till vad statsåklagarmyndigheten sålunda anfört (sid. 8).

Rikspolisstyrelsen:

Förslaget om att skattemyndigheten i viss omfattning skulle få besluta och även verkställa straffprocessuella tvångsåtgärder kan leda till praktiska problem. Effektiva tvångsåtgärder förutsätter planering och ett professionellt genomförande, där skattetjänstemännen saknar tillräcklig kompetens och erfarenhet. En alternativ lösning skulle enligt Rikspolisstyrelsens mening kunna vara att Polisens medverkan alltid sker i form av handräckning.

Även när det gäller skattepersonalens möjlighet att hålla förhör på ett kompetent sätt finns naturligtvis på liknande sätt en viss tveksamhet. Det måste enligt Rikspolisstyrelsens mening antas att det kommer att kräva mycket omfattande utbildningsinsatser för att kunna ersätta t.ex. den erfarenhet som rutinerade kriminalpoliser besitter.

Göteborgs tingsrätt:

Förslaget om en skattekriminal bör leda till att den myndighet som i det enskilda fallet besitter de bästa möjligheterna att bedriva förundersökningen också anlitas för denna. Det ankommer ytterst på åklagaren att leda förundersökningen och bestämma vilken myndighet som skall ha huvudansvaret för utredningsåtgärderna. Det finns därför från tingsrättens utgångspunkt inte någon anledning att anta annat än att förundersökningarna om skattebrott kommer att hålla en tillräckligt god kvalitet efter införandet av en skattekriminal.

Beredningen tar i 13.2 upp frågan om reglerna för de gärningsmän som är under 21 år. Enligt tingsrättens mening är det en fördel att unga lagöverträdare behandlas på samma sätt oavsett vilken typ av brott det är fråga om. Någon särreglering av denna grupp gärningsmän i fråga om skattebrott bör därför inte ske - och det har beredningen inte heller föreslagit - trots att det beträffande dessa brott är mindre betydelsefullt om gärningsmannen skulle vara under 21 år.

Som anförs i rapporten (s. 204 ff) har reglerna i artikel 6 i Europakonventionen vållat en del osäkerhet när det gäller tillämpningen i förhållande till skatteutredningar. Beredningen synes mena att den här osäkerheten föreligger oavsett om utredningen om skattebrott handhas av polisen eller skattemyndigheten och beredningen utgår ifrån att saken får sin lagstiftningsmässiga lösning i det pågående lagstiftningsärendet i anledning av Skattekontrollutredningens delbetänkande om artikel 6. Tingsrätten vill med hänsyn till sakens vikt dock påpeka att osäkerheten vid tillämpningen av artikel 6 kan komma att öka - och tillämpningsproblemen kan delvis bli annorlunda än hittills - när en och samma myndighet skall svara för såväl skatteutredningar som brottsutredningar. Därför är det angeläget att lagstiftningsärendet beträffande Skattekontrollutredningens delbetänkande slutförs innan en skattekriminalreform genomförs.

Användningen av straffprocessuella tvångsmedel aktualiserar i vissa fall frågor som är svårhanterliga. Detta gäller t.ex. fall då husrannsakan företas beträffande verksamhet i vilken gäller sekretess. Som exempel kan nämnas advokatverksamhet och bankverksamhet. Frågor om husrannsakan i sådana fall bör som regel prövas av rätten, vilket enligt tingsrättens erfarenhet normalt också sker när förundersökningen leds av en åklagare (jfr 28 kap 4 § första stycket sista meningen rättegångsbalken). Det är av vikt att så sker även fortsättningsvis efter en skattekriminalreform.

Länsstyrelsen i Stockholms län:

13.1 Skattekriminalens uppgifter inom förundersökningen

Som tidigare nämnts krävs starka skäl för att frångå den svenska rätts-traditionen att det är polisen som utreder brott. I rapporten förs inte något tillfredsställande resonemang om vilka effektivitetsvinster som beräknas uppstå om skattemyndigheterna i framtiden skall utreda även de grova svårutredda skattebrotten.

Som skäl anges att seriekopplingen och dubbelarbetet kommer att försvinna. Detta motsägs dock av att det inte är tänkt att ske någon samordning mellan den fiskala skatteutredningen och skattebrottsutredningen. Det är heller inte tänkt att den som handlägger det fiskala skatteärendet skall delta i skattebrottsutredningen. Detta förhindras bl. a. av att det kommer att råda sekretess mellan de skilda verksamhetsgrenarna.

Därmed har beredningen konstruerat en organisationsmodell som på intet sätt skiljer sig mot den nuvarande förutom att den föreslås finnas inom en myndighet. Således kommer både dubbelarbetet och seriekopplingen att bestå. Länsstyrelsen tillåter sig därför tvivla på att en stor effektivitetsvinst kommer att uppstå, i vart fall vid utredandet av grova skattebrott, som kan motivera att en ny brottsutredande organisation byggs upp.

Yttermera föreslås att skattemyndigheten skall kunna handlägga förundersökningar avseende andra brott än skattebrott om det är lämpligt med hänsyn till brottets beskaffenhet och dess samband med skattebrottsligheten. Detta innebär att handläggarna vid skattemyndigheten inte bara måste utbildas i brottsutredning utan också tillämplig straffrätt. Länsstyrelsen avstyrker en sådan ordning.

Med hänsyn till att vissa polisiära uppgifter och befogenheter framstår som främmande för en skattemyndighet, i avsaknad av specialistkompetens för detta, föreslås i rapporten att befogenheten att använda våld skall vara ytterst begränsad. Bl. a. klargörs att det är olämpligt att ge skattemyndigheten en utökad befogenhet att använda våld mot person. Länsstyrelsen delar denna bedömning. Emellertid framstår det som nödvändigt att en myndighet som utreder brott skall kunna hindra den person man håller förhör med att avlägsna sig från förhørsrummet. En sådan befogenhet föreslås inte i rapporten. I sådana situationer torde det heller inte finns tid till att begära handräckning.

13.2 Förundersökningsledning m.m.

Förslaget att skattemyndigheten skall få bedriva förenklade utredningar med stöd av 23 kap. 22 § rättegångsbalken (1942:740) och utifrån dessa utfärda strafförelägganden inger allvarliga betänkligheter. Inom ramen för en sådan förenklad utredning finns t. ex. inget krav på att den misstänkte skall delges gärningsbeskrivningen för det brott han är

misstänkt för. Det finns vidare inget krav på att den misstänkte skall delges vad utredningen mot honom innehåller eller att han har rätt begära att den kompletteras. Detta är otillfredsställande framförallt när det gäller brott mot en svårtillgänglig skatterättslagstiftning.

Visserligen förutsätter ett utfärdande av strafföreläggande ett erkännande men för den som är oinsatt i den juridiskt svårtillgängliga skatterätten torde det vara lätt att låta sig övertygas av skattemyndigheten om sin skuld, detta också med tanke på att ett nekande kan vara förenat med dryga rättegångskostnader. Det är därför Länsstyrelsens bestämda uppfattning att endast åklagare skall få utfärda strafföreläggande och det gäller särskilt brott mot skattelagstiftningen. Detta motiveras av rättssäkerhetsskäl. Den dömande och verkställande makten i ett samhälle bör alltid vara åtskilda i ett rättssamhälle.

Mot detta resonemang kan invändas att polisen redan i dag kan utfärda ordningsförelägganden. Det föreligger dock en fundamental skillnad mellan ett godkännande av ett strafföreläggande avseende brott mot skattelagstiftningen och ett godkännande av en ordningsbot i det att brotten som kan bli föremål för ordningsbot ofta är mycket enkla trafikbrott som den misstänkte med lätthet kan avgöra om han gjort sig skyldig till.

Polisförbundet:

Inledning och ledning av förundersökning bör vara förbehållet åklagare och polismyndigheten.

Skattekriminalen enligt vad som skissas i förslaget bör inte ha rätt att utföra förenklade brottsutredningar och inte heller använda tvångsmedel av något slag.

Det är ett viktigt rättssäkerhetskrav för allmänheten att det är enbart polisen som har rätt och i vissa fall skyldighet att använda tvångsmedel och ingen annan.

Jusek:

De av ekobrottsberedningen föreslagna möjligheterna för skattemyndigheterna att besluta om och verkställa tvångsmedel bör ytterligare begränsas. Uppkommer fråga om beslag, åtgärd enligt 27 kapitlet 15 § rättegångsbalken och husrannsakan, när skattemyndigheten leder förundersökning bör åklagare överta ledningen av förundersökningen. Det finns därför inte något behov av den föreslagna lydelsen av 8 § andra stycket författningsförslaget

3. Förutredning m.m.

Riksdagens ombudsmän:

Beredningen anser att det under en s.k. förutredning är möjligt att höra den skattskyldige, som därvid som huvudregel skulle ha den skyldighet att lämna uppgifter som följer av skatteförfattningarna. Förfarandet vid så kallad förutredning är inte författningsreglerat. Sådan utredning förekommer i viss utsträckning i syfte att ge åklagaren underlag för ett ställningstagande i frågan om förundersökning i ett visst fall skall inledas eller inte. En förutredning leds alltid av åklagaren. Det ligger i sakens natur att förhör inte får förekomma under en sådan utredning i vidare mån än vad som krävs för att en polisanmälan skall kompletteras. Att inhämta uppgifter från någon som under förundersökningen kan komma att misstänkas för brott får självfallet under inga omständigheter förekomma under en förutredning. Beredningens ståndpunkt saknar således stöd i gällande rätt och står i strid med elementära rättssäkerhetsprinciper. Jag har i ett beslut i ett klagorende den 7 mars 1996 utvecklat min syn på företeelsen förutredning. Beslutet bifogas.

Riksåklagaren:

När det gäller kriminalunderrättelseverksamheten på ekobrottsområdet anser jag att erfarenheterna av hur denna bedrivits under senare år visar hur viktigt det är att inte splittra upp verksamheten på flera olika händer. Det är enligt min uppfattning av avgörande betydelse att ett helhetsgrepp tas på underrättelseverksamheten avseende ekobrott. Jag anser sålunda det olämpligt att personal från skatteförvaltningen skall bedriva sådan verksamhet. Detta är en polisiär uppgift som bör utföras i samverkan med andra myndigheter.

Alla internationella myndighetskontakter på ekobrottsområdet bör enligt min mening skötas av en ny ekobrottsmyndighet. Personal från skattemyndigheten kan säkerligen i viss utsträckning utnyttjas för sådana kontakter när det gäller frågor med anknytning till skattebrott. I första hand torde dock de aktuella internationella kontakterna skötas av åklagare och poliser. Jag är mycket tveksam till vad som uttalas i rapporten om att den föreslagna skattekriminalen skulle ha förutsättningar att fungera inom ramen för Interpolsamarbetet. Dessa kontakter bör även fortsättningsvis skötas av polisen.

Rikspolisstyrelsen:

En uppdelning av kriminalunderrättelseverksamheten, där EBM svarar för underrättelsetjänsten angående ekonomisk brottslighet, den nya skattebrottsenheten vad gäller brott inom skatteområdet och Polisen för övrig ekonomisk brottslighet vore enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning katastrofal. En sådan ordning skulle leda till påtagliga effektivitets- och kvalitetsförluster. I EBM-utredningens rapport till regeringen 1997-05-14 har konsekvenser av detta dragits. Allmänt kan också sägas att kompetensen vad gäller kriminalunderrättelseverksamhet numera är hög inom Polisen. Mot denna bakgrund avstyrker Rikspolisstyrelsen förslaget att knyta en kriminalunderrättelsefunktion till skattebrottsenheten.

Riksskatteverket:

4.1 Kriminalunderrättelseverksamhet

4.1.1 RSV:s överväganden

Ekobrottsberedningen uttalar att ett definitivt ställningstagande till den framtida organisationen av kriminalunderrättelseverksamhet inom skattebrottsområdet måste anstå till dess att läget klarnar när det gäller organisationen av kriminalunderrättelseverksamheten generellt inom ekobrottsbekämpningen.

Kriminalunderrättelseverksamhet kan utgöra ett viktigt urvalsinstrument som förvaltningen idag inte förfogar över. Det är angeläget att i ett så tidigt skede som möjligt fånga upp signaler om nya företeelser. I dagsläget är inte sällan myndigheterna "sent ute".

En fortsatt internationalisering av brottsligheten kan förväntas. Inom ramen för en kriminalunderrättelseverksamhet med internationell samverkan går det att fånga upp ny typ av brottslighet. RSV anser att skatteförvaltningen själv är bäst lämpad att utföra dessa uppgifter inom skatteområdet.

Möjligheten att bygga upp en kriminalunderrättelseverksamhet inom ramen för skattekriminalverksamheten är enligt RSV:s mening därför värd att överväga ytterligare. En sådan verksamhet bör i då kunna byggas upp på liknande sätt som tullkriminalens underättelse- och spaningsverksamhet. RSV vill därför betona att denna fråga inte bör anstå.

4.2 Spaning

4.2.1 Inre spaning

Inre spaning består i att ta fram ett informationsunderlag om exempelvis en person eller ett företag genom att hämta uppgifter från register, gå igenom arkiverat material eller på annat sätt bearbeta information som redan finns insamlad.

För att skattekriminalenheterna ska kunna bedriva en effektiv inre spaning krävs dels tillgång till uppgifter i centrala skatterregistret, dels tillgång till andra myndigheters register, exempelvis polis- och tullregister. Skattekriminalenheternas effektivitet påverkas även av möjligheten att i akter spara uppgifter om tidigare skattebeslut, tips m.m.

Dessa frågor utreds av en särskild utredare under finansdepartementet (dir 1996:89), varför RSV avser att återkomma till frågan i samband med denna rapport.

4.2.2 Yttre spaning

Ekobrottsberedningen anser att behovet av s.k. yttre spaning är sällsynt förekommande. RSV delar inte denna uppfattning. Verkets uppfattning är att möjligheterna till att bedriva denna typ av spaning väsentligt borde utökas inom skattekriminalverksamheten. Behov av yttre spaning föreligger bl.a. för bevakning av yrkesmässiga transporter av punktskattepliktiga varor (tobak, alkohol och olja) och för identifiering av svart arbetskraft. Spaning i samband med exempelvis restaurangkontroller och kontroller av s.k. svarttaxi har visat sig vara värdefulla inslag redan i inledningen av utredningar. Sådan spaning har hittills endast utförts av polispersonal.

RSV vill i det sammanhanget framhålla att såsom det fiskala regelverket är utformat har det givits den tolkningen att spaning inte får utföras inom den fiskala verksamheten. I vissa fall finns det emellertid otvetydigt ett behov av spaningsinsatser.

Skattemyndigheterna har i sin fiskala verksamhet bl.a. ambitionen att komma till rätta med s.k. nonfilers, dvs. företag och personer som felaktigt inte låtit sig registreras för skatter och avgifter. Det kan t.ex. vara fråga om näringsverksamhet som bedrivs från ej fasta driftsställen (tillfällig handel) samt vissa riskbranscher som restaurang och taxi.

Till kategorin nonfilers i vid bemärkelse kan även hänföras sådana fall då de verkliga ägarna till företag försöker göra sig oåtkomliga för skattemyndigheterna genom att t.ex. anlita bulvaner eller bedriva verksamhet i stiftelseform. Nämda tillvägagångsätt tenderar att bli allt vanligare och kräver för upptäckt en offensivt inriktad "uppsökande" kontroll.

Det finns anledning att anta att undanhållna skatter och avgifter uppgår till avsevärda belopp på grund av felaktiga eller uteblivna registreringar. I många fall torde felaktigheterna vara sådana att det är fråga om skattebrott.

Man kan enligt RSV:s uppfattning - grundad på synpunkter från erfarna revisorer - utgå ifrån att det faktiska behovet av spaningsinsatser för att klarlägga om olika omständigheter föreligger är betydligt större än de insatser som nu görs.

RSV anser att behovet när det gäller spaning är större än vad som redovisas i rapporten. Frågan bör därför bli föremål för fortsatta överväganden.

Länsstyrelsen i Stockholms län:

Vid utredning av grova skattebrott, särskilt när det gäller grova momsbedrägerier, har det av erfarenhet visat sig vara nödvändigt för polisens ekonomiska rotlar att intimt samarbeta med andra enheter inom polisen såsom spanings- och underrättelserotlar. Även de dagligen förekommande informella kontakterna mellan befattningshavare vid olika enheter inom polisen ger mycket kunskap och information, t.ex. att en viss grovt kriminell person börjat livnära sig på momsbedrägerier. Sådan ovärderlig information skulle skattemyndigheterna gå miste om även om formella samarbetsformer etablerades.

Av erfarenhet vet polisen också att de som idag sysslar med grova momsbedrägerier tidigare livnärd sig på annan grov kriminalitet. Det krävs således mer än en utredningsenhet för att klara upp grova svårutredda skattebrott. Det kan inte vara försvarbart att inom skattemyndigheten bygga upp sådana stödenheter.

Polisförbundet:

All kriminalunderrättelseverksamhet bör ske inom polisväsendets ram. Det är vanligt förekommande med blandad brottslighet inte minst med kopplingar mellan ekobrott och skattebrott. Brottsspaning är en mycket specialiserad verksamhet som fordrar särskild utbildning och erfarenhet som det kan vara svårt för en lekman att lära. Moderna metoder utvecklas ständigt inom spaningsverksamheten och det är då viktigt att dessa används vid alla typer av spaningsarbeten.

Beträffande brottsförebyggande verksamhet anser vi att det är en uppgift som är mycket väsentlig för alla myndigheter att arbeta med. I denna del är det helt naturligt att skattemyndigheten utvecklar sin kompetens och avsätter resurser därtill.

4. Strafförelägganden m.m

Riksdagens ombudsmän:

Beredningen uppehåller sig till stor del kring det förhållandet att många av skattekriminalens utredningar skall mynna ut i strafförelägganden. Som jag redan har nämnt har beredningen uppenbarligen tänkt sig att förhållandevis stora resurser skall sättas av till utredningar om bötesbrott. Enligt förslaget skall skattemyndigheten kunna utfärda strafförelägganden i fall där omständigheterna är enkla och ostridiga, där det inte finns några juridiska tveksamheter och där den misstänkte erkänner gärningen. Enligt beredningen finns det en direkt koppling mellan förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken och utfärdande av strafföreläggande. Som jag redan har nämnt kan man över huvud taget inte räkna med att använda denna utredningsform när det är fråga om skattebrott. Vidare tillmäter beredningen enligt min mening den misstänktes erkännande alltför stor betydelse. Det ankommer inte på den misstänkte att ta ställning i rättsfrågan huruvida han har gjort sig skyldig till brott, utan erkännandet kan endast avse faktiska omständigheter. Oavsett vilken inställning den misstänkte har gett uttryck för i rättsfrågan ankommer det sedan på den som skall utfärda ett strafföreläggande att göra en självständig prövning på samma sätt som en domstol har att göra innan den meddelar dom.

Enligt min mening finns det vidare inga som helst bärande skäl för att låta avgöranden av frågor om ansvar för skattebrott avgöras utanför det ordinära rättssystemet. Som redan har nämnts skiljer sig förhållandena på skatteområdet väsentligen från vad som gäller för tullens verksamhet. Man kan därför inte ta förekomsten av särskilda tullåklagare till intäkt för att lägga en åklagaruppgift på befattningshavare vid skattemyndigheterna. Rätten att utfärda strafföreläggande bör således under alla förhållanden förbehållas de allmänna åklagarna.

Riksåklagaren:

Ekobrottsberedningen har föreslagit att befattningshavare vid skattekriminalen skall kunna utfärda strafföreläggande. Detta är enligt min uppfattning tveklöst en åklagaruppgift. Samma på rättssäkerhetsskäl och från vidare arbetsfält än endast ekobrottsbekämpningen grundade synpunkter som ovan redovisats mot att skatteförvaltningens personal skall vara förundersökningsledare gör sig gällande även i detta sammanhang. Detta talar mot att tjänstemän vid en skattemyndighet skall ges uppgifter som allmänna åklagare. Jag anser det också från principiell synpunkt olämpligt att Riksåklagaren skall utse beslutsfattare hos en annan myndighetsorganisation och utöva tillsyn över dessa.

Vidare ifrågasätter jag ekobrottsberedningens ståndpunkt när det gäller möjligheten att tillämpa s.k. förenklad brottsutredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken. Sådan utredning är enligt min uppfattning i första hand lämplig vid utredningar av enklare slag där den misstänkte är närvarande och samtliga uppgifter kan lämnas direkt, t.ex. vid trafikförseelser. I övrigt får jag i detta avseende hänvisa till vad som anförts i yttrandet från Statsåklagarmyndigheten för speciella mål (sid. 12).

I rapporten uppges att Riksskatteverket har uppskattat att det kan antas bli aktuellt att utfärda strafföreläggande i minst 1 000 ärenden om året. Jag ifrågasätter om denna uppskattning motsvarar den verkliga ärendemängden. Som exempel kan

nämnas att en tämligen stor del av de uppskattade 1 000 ärendena torde avse underlåtenhet att inte betala in innehållen preliminärskatt. I propositionen 1996/97:100 angående ett nytt system för skattebetalningar, m.m. föreslås att det aktuella brottet skall avkriminaliseras.

Vidare är tillämpningsområdet enligt gällande rätt snävt för flera av de på sid 238 f. i rapporten nämnda brotten. Sålunda kommer i flera fall ansvar för t.ex. skattebrott och vårdslös skatteuppgift i första hand i fråga. Det kan därför ofta finnas skäl att göra anmälan om t.ex. skattebrott och det är först efter verkställd förundersökning som det visar sig att ansvar endast kan ifrågakomma för förseelsen. Detta gäller bl.a. för underlåtenhet att inkomma med kontrolluppgift för sina anställda. Vidare anges i författningskommentaren till skatteredovisningsbrottet i 7 § skattebrottslagen att de flesta av de bestämmelser som förts över till den aktuella paragrafen tillämpas ytterst sällan i praktiken. Kriminaliseringen i skattebrottslagen bör, uttalas det, närmast ta sikte på de fall då skattemyndigheternas problem och svårigheter vid skattekontrollen missbrukas mera systematiskt av skatt- och uppgiftsskyldiga (prop. 1995/96:170, sid. 165).

Vidare torde de förseelser som förutsatts kunna strafföreläggas vara av sådan karaktär att man kan förvänta sig att de misstänkta i stor utsträckning kommer att be-

strida ansvar för de aktuella gärningarna. I dessa fall är det nästan aldrig möjligt att utfärda strafföreläggande. Sammantaget anser jag att utrymmet för att kunna utfärda strafföreläggande är betydligt mindre än vad som uttalas i rapporten.

Göteborgs tingsrätt:

Skattekriminalreformen medför långtgående förändringar vad gäller den brottsutredande verksamheten. Denna reform kommer med all sannolikhet att få konsekvenser som nu inte helt kan förutses. Under ett inledningsskede kommer det därför att krävas att relativt stor uppmärksamhet ägnas åt att lösa skattemyndighetens nya uppgifter att utreda brott. Det framstår därför som klokt att nu inte bygga ut denna verksamhet med andra funktioner såsom att utfärda strafförelägganden. Visserligen finns det goda erfarenheter från tullkriminalens handläggning av strafförelägganden, men denna verksamhet är av enklare beskaffenhet än den som kan förväntas vid en framtida skattekriminal. Tingsrätten förordar därför att skattemyndigheten inte nu ges någon möjlighet att utfärda strafförelägganden.

Länsstyrelsen i Stockholms län:

Se vad som anförs under avsnitt 13.2. I övrigt kan anföras att ett godkännande av ett strafföreläggande avseende skattebrott i mångt och mycket kan jämföras med vad man i rapporten benämner "Orena godkännanden" i och med att många misstänkte inte riktigt kommer att ha klart för sig vilken lagregel man överträtt. Strafföreläggande bör således som framhållits ovan utfärdas av åklagare.

Polisförbundet:

Den ordning som finns i dag anser vi fungerar väl. Vi ser inte något skäl att andra än åklagare skulle ha rätt att utfärda strafförelägganden.

5. Avgränsning och organisation

Göteborgs tingsrätt:

Vid en skattekriminalreform kommer uppgifter av polisiär art att överföras till skattemyndigheten. Om skatteutredning och utredning om skattebrott skall handläggas inom samma myndighet kan det därför uppstå oklarhet om i vilken del av verksamheten som en viss myndighetsåtgärd företas. För den enskilde kan det vara av stor vikt att veta varför en viss åtgärd från en skattemyndighet företas mot honom. Det är därför av betydelse vilken organisatorisk modell som väljs vid införandet av reformen. Enligt tingsrättens mening kommer det att vara svårt att upprätthålla en tillräcklig grad av rättssäkerhet om det inte inom skatteförvaltningen görs en klar åtskillnad mellan den rent fiskala verksamheten och den brottsutredande. En sådan åtskillnad föreslås också av beredningen.

Riksskatteverket:

3. Organisation

Införandet av en skattekriminalverksamhet innebär att skattemyndigheternas arbetsuppgifter kommer att utökas till att omfatta även brottsutredande uppgifter. Vid valet av organisationsform har ekobrottsberedningen främst studerat den svenska tullkriminalen och den tyska skattekriminalen och därvid valt tullkriminalen som huvudsaklig förebild.

3.1. Ekobrottsberedningens val av modell.

Som skäl för att skattekriminalverksamheten ska bedrivas vid särskilda enheter skilda från beskattningsverksamheten i övrigt framförs bl.a. att:

- det är skilda rättssystem som ska tillämpas,
- bevisbördan är olika i respektive process och att
- samma sekretessförhållanden kan upprätthållas mellan skatteförvaltningens fiskala verksamhetsgren och skattekriminalenheten som idag gäller i förhållandet mellan skattemyndigheten och polisen.

Sammanfattningsvis kan sägas att ekobrottsberedningen har framhållit rättssäkerheten som motive-ring till den valda organisationsformen.

3.1.1 RSV:s synpunkter på rättssäkerhet och sekretess

Den tyska modellen innebär att samme tjänsteman sköter såväl skatteutredningen som skattebrottsut-

redningen, dvs. tillämpad i Sverige att samme tjänsteman kommer att utreda frågor som ingår i skilda självständiga verksamhetsgrenar. Fråga uppkommer då om gällande sekretesslagstiftning utgör hinder mot en sådan lösning.

I bestämmelserna i 14 kap. 1-3 §§ sekretesslagen (1980:100) regleras skattemyndighetens möjligheter att lämna sekretessbelagda uppgifter till åklagarmyndighet och polismyndighet. De möjligheter till utlämnande som de nämnda bestämmelserna erbjuder innebär i praktiken att de sistnämnda myndigheterna i princip kan få del av samtliga de uppgifter som skattemyndigheten förfogar över och som de behöver i sin brottsutredning.

I 5 kap. 1 § sekretesslagen regleras sekretessen hos bl.a. åklagarmyndighet och polismyndighet. Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till verksamhet som avser att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Regeln innebär att åklagarmyndigheten och polismyndigheten har frihet att - med beaktande av sekretessrekvisitet - pröva om utlämnande av uppgifter kan ske till skattemyndighet.

Sekretessregler som har till syfte att skydda den enskilde - och som avser förundersökningar - återfinns i 9 kap. 17 och 18 §§ sekretesslagen. När det gäller utlämnande till skattemyndighet av uppgifter för vilka sekretess - med ett s.k. rakt skaderekvisit - gäller enligt de nämnda bestämmelserna blir prövning enligt generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen aktuell.

Sekretessen enligt de nämnda bestämmelserna i 5 och 9 kap. innebär i praktiken inte något nämnvärt hinder för utlämnande av uppgifter från åklagarmyndighet eller polismyndighet till skattemyndighet.

De beskrivna reglerna om utlämnande innebär, som framgår ovan, att en prövning av sekretessfrågan i och för sig ska ske i varje enskilt fall. Denna prövning kan naturligtvis sägas bli illusorisk om samme tjänsteman ansvarar för både skatteutredningen och skattebrottsutredningen.

Mot bakgrund av att - i enlighet med det ovan sagda - gällande sekretessbestämmelser i praktiken inte medför några egentliga hinder för informationsutbytet mellan berörda myndigheter skulle emellertid, enligt RSV:s mening, en svensk tillämpning av den tyska modellen inte komma att innebära några beaktansvärda tillämpningsproblem ur sekretesssynpunkt.

Det kan här påpekas att det är åklagaren som ansvarar för den rättsliga kontrollen över den verksamhet som polis och tullkriminal bedriver och framöver även skattekriminalverksamheten - en form av kvalitetssäkring. För att ytterligare garantera full rättsenlighet och rättssäkerhet i skatteutredningarna, bör dessutom skatteintendenter kopplas till de grupper eller sektioner, som utreder skattedelen av ärendet. De kommer därmed att inta en motsvarande roll som åklagaren på skattebrottsutredningssidan. Därtill kommer den omfattande utbildning, som föreslås för skatterevisorer med flera - de blivande skattebrottsutredarna - med kompetensbreddning och kompetenshöjning, vilket bör anses vara betryggande för att rättsäkerhetsaspekterna inte ska åsidosättas.

RSV anser att förutsättningarna därmed är goda för att rättsenligheten och rättssäkerheten upprätthålls i både skattebrottmålet och skatteprocessen.

3.1.2 RSV:s syn på Europakonventionens artikel 6

Enligt erfarenheter från Tyskland innebär den gemensamma handläggningen att man inte riskerar att i skatteutredningen bortse från den skattskyldiges

rättigheter enligt Europakonventionens artikel 6. Erfarenheterna visar att rättssäkerheten stärks genom att avgränsningarna i Europakonventionens artikel 6 blir tydligare när båda utredningarna hanteras samtidigt. RSV delar denna uppfattning.

Det är vidare betydelsefullt att man som i Tyskland skiljer mellan normal beskattningsverksamhet och brottsutredande verksamhet. Ärendena bör således lämnas över från skattekontoren till skattekriminalenheterna så fort misstanke om brott uppkommit.

3.1.3 RSV:s syn på jämförelsen med tullutredningar

Ekobrottsberedningens slutsatser att tullkriminalens utredningar skulle vara jämförbara med de som en skattekriminalenhet kommer att utföra, anser RSV vara alltför långtgående. Enligt RSV avviker tullens arbetssätt i många fall från skattemyndighetens. Enligt uppgift avser en stor del av tullkriminalens utredningar misstänkta narkotikabrott. Basen i tullkriminalens verksamhet inom ekobrottsbekämpningen är därför förhållandevis liten vid jämförelse med arbetsuppgifterna för en eventuell skattekriminalenhet. Skatteutredningar torde också i de flesta fall vara betydligt mer komplexa än tullutredningar.

3.1.4 RSV:s syn på möjligheter till rationaliseringsvinster .

Ekobrottsberedningens förslag innebär en effektivisering genom att skattebrottsutredningarna utförs av personer med skattekompetens. I det nu aktuella avseendet med tullkriminalen som förebild innebär förslaget visserligen en effektivitetshöjning, men innebär trots allt att arbetet ska bedrivas på två ställen, nämligen vid skattekriminalenheten (brottsutredning) och vid det kontor där den fiskala utredningen genomförs.

Att, som enligt den tyska modellen, låta skattekriminalen ta över skatteutredningen när förundersökning ska inledas, innebär avsevärda rationaliseringsvinster eftersom färre personer då behöver engageras i utredningarna.

Enligt RSV:s bedömning uppnås en större effektivitetshöjning om skatteutredningen och brottsutredningen kan ske parallellt inom samma enhet. En annan viktig faktor som talar för parallella utredningar är att den personal som tjänstgör inom skattekriminalenheten lättare kan bibehålla sin skatterättsliga kompetens.

3.1.5 RSV:s syn på kompetensfrågor

Om en alltför skarp gräns dras mellan skattekriminalen och beskattningsverksamheten, kan det uppkomma en försämring av den skatterättsliga kompetensen. Skattekriminalenhetens personal kommer inte att arbeta med skatteutredningar, utan enbart med brottsutredningar. Den kompetens som förslaget särskilt önskar ta till vara från effektivitetssynpunkt, riskerar således att snabbt urholkas om inte personalen kan delta i det fiskala utredningsarbetet.

Med tanke på den omfattande utbildning som är tänkt - åtta månader - när det gäller brottsutredningsområdet, förefaller det inte troligt att det på ett enkelt sätt går att skapa möjlighet för personalen att växla mellan brottsutredningar och skatteutredningar i syfte att vidmakthålla skattekompetensen. Den situation som bör undvikas är att brottsutredande personal brister i skatterättslig kompetens.

3.2 Slutsats

RSV tillstyrker ekobrottsberedningens förslag om inrättande av skattekriminalenheter inom skattemyndigheterna. RSV anser dock att man skulle vinna än mer från effektivitetssynpunkt om, när så är lämpligt, skatteutredningen och brottsutredningen bedrivs parallellt. En verksamhet som har tyska Steuerfahndung som utgångspunkt för en uppbyggd organisation inom skattemyndigheterna är därvid att föredra.

Polisförbundet:

Skatteförvaltningen har inte och bör inte ha som uppgift att utreda brott.

Den resurs som beräknas, 250 personer, skulle utgöra en värdefull resurs vid bekämpning av skattebrott inom Ekobrottsmyndigheten.

Vi ser stora komplikationer mellan rätten att tåga i en förundersökning och skyldigheten att medverka i en skatteutredning. Gränsdragningsproblem och risken för att allmänheten skall misstänka att sekretessregler inte följs är några exempel.

6. Övrigt

Riksdagens ombudsmän:

Förslaget till lag om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning, m.m.

Bestämmelserna om förundersökning i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen gäller självfallet oavsett vad som står i den nu föreslagna lagen. Utformningen av regeln i 5 § framstår därför inte som adekvat. Vad som däremot behöver anges i den nya lagen är hur dess begreppsapparat förhåller sig till rättegångsbalkens. Det kan t.ex. vara lämpligt att ange att vad som i rättegångsbalken föreskrivs om polismyndighet skall tillämpas också på skattemyndigheterna och att vad som gäller om polismäns behörighet skall gälla också i fråga om anställda vid skattemyndigheterna. Varusmuggningslagens straffprocessuella avsnitt, som är väl genomarbetat och oklanderligt i systematiskt hänseende, kan här tjäna som förebild.

Den begreppsmässiga oklarhet som avspeglas i 5 § återkommer i tvångsmedelsparagraferna (7-10 §§). I rättegångsbalken görs skillnad mellan polismyndigheten, som är det organ som i vissa fall kan inleda och leda en förundersökning, undersökningsledaren, som är en polisman som på myndighetens vägnar har ansvaret för ledningen av en viss förundersökning (jfr 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen), och den enskilde polismanen utan sådan ställning, som bl.a. verkställer fattade tvångsmedelsbeslut och i vissa situationer av brådskande art har en egen befogenhet att vidta utredningsåtgärder och använda straffprocessuella tvångsmedel. Motsvarande begreppsapparat återfinns i varusmuggningslagen. I lagförslaget innefattas i uttrycket skattemyndigheten däremot både myndigheten som sådan, undersökningsledaren och den enskilde tjänstemannen.

I 6 § fastslås i överensstämmelse med vad som gäller enligt rättegångsbalken att förundersökning kan inledas och i vissa fall också ledas av skattemyndigheten. I 8 § andra stycket betecknas myndigheten emellertid sedan som undersökningsledare utan att man som i 13 § första stycket varusmuggningslagen uttryckligen hänvisar till rättegångsbalken, vars regelsystem utgår från att undersökningsledaren är en viss befattningshavare. I paragrafens första stycke föreskrivs att skattemyndigheten får verkställa bl.a. undersökningsledarens beslut i vissa tvångsmedelsfrågor. Eftersom myndigheten är undersökningsledare innebär detta att den bemyndigas att verkställa sina egna tvångsmedelsbeslut. Rättegångsbalkens systematik innebär däremot att verkställigheten av i behörig ordning fattade tvångsmedelsbeslut ankommer på enskilda polismän, något som framstår som naturligt med hänsyn till att en myndighet som sådan inte kan vidta några åtgärder av fysisk art.

Det kan tilläggas att regelsystemet i 8 § är konstruerat på ett sådant sätt att första stycket ger ett intryck av att avse också andra undersökningsledare än sådana som åsyftas i andra stycket. Läst isolerad kan paragrafen därför ge upphov till missuppfattningen att den ger skattemyndigheten behörighet att verkställa också sådana tvångsmedelsbeslut som har fattats av undersökningsledaren i en polismyndighetsledd förundersökning.

I enlighet med den teknik som har valts i 8 § talas det i 7 § andra stycket – som för övrigt är helt obegripligt – om skattemyndighetens rätt att använda våld, medan de bestämmelser som man där hänvisar till – 10 och 23 §§ polislagen – av nyss nämnda skäl i stället reglerar frågan om polismäns och vissa andra individers rätt att använda våld. I 9 § låter man vidare, i konsekvens med hur regleringen i övrigt är konstruerad, skattemyndigheten i stället för en individuell befattningshavare vid denna vidta vissa tvångsåtgärder utan föregående beslut av undersökningsledaren. Eftersom det är myndigheten som är undersökningsledare innebär regeln i 9 §, tolkad efter ordalagen, att den ger skattemyndigheten rätt att i vissa fall vidta tvångsåtgärder utan föregående beslut av sig själv.

Bestämmelsen i 11 § i förslaget är onödig och närmast vilseledande. Dokumentationsskyldigheten under en förundersökning framgår av rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att lagförslaget inte ens uppfyller de krav som man har rätt att ställa på ett första lagtextutkast. Detta är särskilt förvånande eftersom det, som redan nämnts, finns en utmärkt förebild i varusmugglingslagen.

Justitiekanslern:

Förslaget till lag om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning m. m.

I 2 § slås fast att skattemyndigheterna inom ramen för skattekriminalverksamheten skall bedriva spaning och utredning i fråga om brott som anges i lagen samt verka för att förebygga sådana brott. När det gäller den föreslagna spaningsverksamheten vill Justitiekanslern peka på att denna verksamhet tycks bli helt oreglerad för åtgärder vidtagna innan någon kan misstänkas för brott. För polismäns del finns i 8 § polislagen bestämmelser som anger vad som bör iakttas vid bl.a. spaningsverksamhet. Här kan ifrågasättas om inte någon motsvarande bestämmelse bör införas för skattekriminalens del. Vidare kan sättas ifråga om inte skattekriminalen som en följd av spaningsverksamheten bör åläggas en rapporteringsskyldighet liknande den som gäller för polisman enligt 9 § polislagen. Bestämmelsen innebär att en polisman skall rapportera till sin förman så snart han får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal. Även frågan om rapporteftergift bör övervägas i sammanhanget. 1986 års varusmugglingsutredning har i sitt betänkande (SOU 1991:84) Smuggling och tullbedrägeri föreslagit att sådan rapporteringsskyldighet resp. möjlighet till att meddela rapporteftergift bör regleras i lag när det gäller tulltjänstemän.

I 12 § föreslås att Riksåklagaren skall utse de befattningshavare vid skattekriminalen som skall ha befogenhet att utfärda strafföreläggande. I

rapporten anføres vidare (s. 248) att Riksåklagaren skall ha tillsyn över hur uppgiften fullgörs och vid behov ompröva ett sådant förordnande. Enligt vad som framgår av förslagen är tanken emellertid att dessa befattningshavare skall vara anställda i skattemyndigheten. Frågan inställer sig hur denna tillsyn skall bedrivas och vilka åtgärder Riksåklagaren skall kunna tillgripa. Saken bör utredas ytterligare.

I sammanhanget vill Justitiekanslern ta upp frågan om kompetenshöjande åtgärder för befattningshavarna vid skattekriminalen med tanke på de för skattemyndigheterna nu föreslagna nya arbetsuppgifterna. I rapporten anføres att skattemässig kompetens är en "färskvare" och tanken är därför att olika åtgärder för fortbildning skall vidtas för att undvika att den skattemässiga kompetens som knyts till skattekriminalen klingar av. Justitiekanslern vill ur rättssäkerhetssynpunkt understryka vikten härav. En ambition bör vidare vara, anføres det, att utredarna skall ha möjlighet att cirkulera mellan olika verksamhetslag. Enligt rapporten byggs den bästa kompetensen för att utreda skattebrott upp genom att personal cirkulerar mellan skattekriminal och fiskal verksamhet inom skattemyndigheterna. Justitiekanslern vill för sin del understryka vikten av att gränslinjen mellan den fiskala verksamheten inom skatteområdet och den brottsutredande verksamheten upprätthålls. Detta framstår som särskilt angeläget med hänsyn till att förundersökning i brottmål skall bedrivas objektivt. Sett mot den bakgrunden kan - ett i och för sig önskvärt system med rotation mellan verksamhetsgrenarna - från mera principiella utgångspunkter sättas i fråga. Objektiviteten i förundersökningar i skattebrott kan också ifrågasättas av allmänheten. Justitiekanslern vill vidare peka på att häri kan ligga en jävsproblematik.

Av 7 kap. 9 § rättegångsbalken framgår att reglerna om jäv för åklagare också äger tillämpning på polisman som har att vidtaga åtgärd eller meddela beslut enligt rättegångsbalken. En motsvarande ordning bör övervägas för befattningshavarna vid skattekriminalen med tanke på den beslutsbefogenhet enligt rättegångsbalken som de föreslås få när det gäller förundersökning i brottmål

Förslaget till lag om ändring i skattebrottslagen

Det föreslagna tillägget i § 17 gör det möjligt för skattemyndigheter att göra anmälan om brott på bötesnivå till skattekriminalen i stället för som för närvarande till åklagaren.

Enligt Justitiekanslern kan det ifrågasättas om anmälningsskyldigheten på detta sätt bör delas upp på två adressater. Med tanke på den tänkta nya organisationen för ekobrottsbekämpning förefaller det, till undvikande av risk för dubbla anmälningar m.m., mest ändamålsenligt att brottsanmälningar inlämnas till så få myndigheter som möjligt. Rikspolisstyrelsen uttalade i samband med frågan om till vem konkursförvaltare skulle anmäla om gäldenären kunde misstänkas för något brott (se prop. 1986/87:90 s. 274) att förvaltaren borde underrätta polismyndighet i stället för allmän åklagare om

brottsmisstanken. Skälet härtill var de rutiner som tillämpas när det gäller anmälningsupptagning, upprättande av personblad och liknande åtgärder i anledning av brottsmisstankar. Departementschefen anförde dock att rådande ordning borde behållas eftersom den brottslighet det var frågan regelmässigt var av sådan karaktär att förundersökningen inte fick ledas av polismyndighet. Det förutsattes dock att åklagaren underrättar polismyndigheten i förekommande fall. Justitiekanslern anser att åklagaren, vilken i detta fall bör bli åklagaren vid ekobrottsmyndigheten, bör vara mottagare av samtliga anmälningar från skattemyndigheten.

Slutligen vill jag hänvisa till de ytterligare överväganden rörande tullens verksamhet vid förundersökning rörande varusmugglingsbrott som 1986 års varusmugglingsutredning föreslagit i det ovannämnda betänkandet. Reformen på tullkriminalens och skattekriminalens områden bör samordnas.

Domstolsverket:

Inrättandet av skattekriminaller möjliggör en ambitionsökning vad gäller att utreda och beivra brott inom skatteområdet. Enligt beredningen kommer arbetsvolymen att öka för åklagarnas del, varvid man gör den bedömningen att behovet av åklagarinsatser för en fullt utbyggd skattekriminal uppgår till omkring 40 årsarbetskrafter. Beredningen konstaterar därför att det är mycket viktigt att inom åklagarväsendet säkra de resurser som behövs. I annat fall kommer åklagarväsendet att bli en flaskhals när det gäller att utreda och beivra brott. DV vill i det här sammanhanget framhålla att domstolarna också tillförsäkras resurser vilka motsvarar de satsningar som görs inom polis- och åklagarväsende samt på skatteförvaltningen. Om domstolsväsendet inte kan svara upp mot dessa satsningar kommer domstolarna att bli en ny flaskhals i rättskedjan, vilket får till följd att nu aktuella satsningar ej får önskvärd effekt.

Riksåklagaren:

Vart skall anmälan göras?

Samtliga anmälningar om brott enligt skattebrottslagen bör enligt min mening även fortsättningsvis göras till åklagare. Detta är en naturlig konsekvens av mina ovan redovisade ställningstaganden angående att det alltid skall vara åklagare som dels är förundersökningsledare dels utfärdar strafföreläggande. Om alla anmälningar görs till åklagare underlättas också strävandena att ta ett samlat grepp på ekobrottsligheten.

Utökad utredning av förseelser

Vidare anser jag att förslaget i allt för stor utsträckning ger som effekt att allt för mycket resurser kommer att läggas på utredning av mindre allvarlig brottslighet. Utredning förutsätts ske av ärenden vilka avser sådana förseelser som i dagsläget inte beivras. Som framgått av vad jag anfört ovan under avsnittet Strafförelägganden ifrågasätter jag om det enligt gällande rätt finns ett så stort antal förseelser att beivra som förutsätts i rapporten. Bortsett från detta vill jag också understryka att jag från principiella utgångspunkter är mycket tveksam till en sådan inriktning på ekobrottsbekämpningen.

Det är enligt min uppfattning viktigt att fundera över vilka effekter en sådan satsning skulle få för ekobrottsbekämpningen i stort. Den i vissa delar befogade kritik som under senare år riktats mot ekobrottsbekämpningen har till stor del föränletts av det faktum att en stor del av de anmälda ekobrotten antingen över huvud taget inte utretts eller utretts orimligt sent.

För närvarande pågår ett genomgripande förändringsarbete på ekobrottsbekämpningens område. Myndigheternas arbetsformer skall förändras. Myndighetsamverkan och det brottsförebyggande arbetet skall utvecklas. Nya typer av brottslighet skall uppmärksammas på ett tidigt stadium. Resurserna för ekobrottsbekämpningen kommer i viss utsträckning att utökas.

Samtidigt kan dock förutses att även ekobrottsligheten kommer att utvecklas och förändras. I det gemensamma yttrande över de regionala samverkansorganens mot ekonomisk brottslighet rapporter som Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen och Riksskatteverket den 17 mars i år gav in till regeringen konstaterades att den brottslighet som myndigheterna får kännedom om tenderar att bli allt mer komplicerad och att ett ökat inslag av internationell brottslighet kan noteras. Vidare noterades att det finns tecken som tyder på att den s.k. blandade brottsligheten ökar.

Resurserna för ekobrottsbekämpningen kommer oavsett om ett visst tillskott sker och vilka organisatoriska förändringar som genomförs även i framtiden att vara begränsade. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av vad som ovan redovisats om ekobrottslighetens förväntade utveckling har jag svårt att förena mig med tanken på en satsning som går ut på ett utökat beivrande av förseelser. Satsningarna skall enligt min uppfattning koncentreras på bekämpande av bredare och mera allvarlig brottslighet.

Jag vill i sammanhanget också hänvisa till vad jag anförde i remissyttrande (sid. 7 f.) över 1993 års skattebrottsutrednings delbetänkande Översyn av skattebrottslagen (SOU 1995:10).

"En av grundtankarna med införandet av skattebrottslagen var att allvarigare överträdelser mot skatte- och avgiftsförfattningarna i princip uteslutande skulle kriminaliseras i en särskild lag medan överträdelser av mera ordningsmässig karaktär i första hand borde bestraffas genom regler om administrativa sanktioner i skatte- och avgiftsförfattningarna. I en del skatte- och avgiftsförfattningar, bl.a. sådana som inte ingick i det då nya administrativa sanktionssystemet, behölls dock de befintliga straffbestämmelserna."

Vidare uttalade jag att jag hade svårt att tillgodogöra mig utredningens motivering till varför det inte bör ifrågakomma att i flera fall ersätta straffbestämmelser med sanktionsavgifter. Som framgår av vad jag då uttalade anser jag att ett utökat beivrande av förseelser på skatteområdet ur ett samhällsperspektiv saknar betydelse för utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten i stort. Ett utökat tillämpningsområde för sanktionsavgifter vore enligt min mening att föredra.

Regler i det korta respektive långa perspektivet

För det fall förslaget om skattekriminal kommer att genomföras anser jag det omotiverat att redan nu fatta beslut om de regler som är avsedda att tillämpas i det långa perspektivet. En mera naturlig lösning vore att nu endast genomföra lagändringar i det korta perspektivet för att senare kunna utvärdera hur verksamheten fungerat och därefter kunna ta ställning till om det är lämpligt att utvidga skattekriminalens befogenheter.

Den lagtekniska lösningen

Om förslaget om införande av en skattekriminal skulle genomföras har jag inget att erinra mot att reglerna om verksamheten tas in i en särskild lag. När det gäller rent lagtekniska synpunkter får jag hänvisa till till yttrandet från Statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

Lagtekniskt har hovrätten, under de förutsättningar som gäller enligt ekobrottsberedningens förslag, i huvudsak inget att invända mot det lagförslag som lagts fram om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning, m.m. Hovrätten ifrågasätter emellertid om regeringsformen ger stöd för att, såsom föreslås, bemyndiga regeringen att bestämma när lagen i dess helhet skall träda i kraft. (Jfr. Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1989, s.194 f.)

Kammarrätten i Jönköping:

Kammarrätten har vid genomgången av betänkandet saknat mera djupgående analyser av hur utländska verksamheter av jämförbart slag är organiserade. I sammanhanget intressanta länder som Danmark, Italien och Tyskland bör kunna tjäna som förebilder. Även inom Europarådet och OECD har gjorts en del studier i ämnet som kan tjäna till ledning.

Det har i och för sig inte tillkommit denna beredning att se över domstolsorganisationen för beivrandet av skattebrott. Kammarrätten kan dock inte underlåta att peka på den flaskhals i systemet som bl.a. målbalanserna i förvaltningsdomstolarna utgör. Åtgärder för att underlätta domstolarnas arbetssituation vore välkomna.

Göteborgs tingsrätt:

En fråga som inte berörs i betänkandet är på vilket sätt införandet av en skattekriminal påverkar polisens organisation. En stor del av utredningarna om ekonomiska brott kommer även fortsättningsvis att ske inom polisen. Denna verksamhet måste, trots de medel som införandet av en skattekriminal torde komma att kräva, tillförsäkras tillräckliga resurser. Om inte denna fråga ägnas uppmärksamhet i det fortsatta reformarbetet är risken att det sker en försvagning av polisens ekobrottsverksamhet.

Generaltullstyrelsen:

Ekobrottsberedningen har i utredningen pekat på vikten av nationell och internationell samverkan mot skattebrottslighet. Generaltullstyrelsen vill i sammanhanget uppmärksamma två områden som särskilt ger anledning till ett nära samarbete mellan tullkriminalen och skattekriminalen.

I rapporten föreslås bl.a. att brott enligt 14 § lagen (1996:598) om kontroll av yrkesmässiga vägtransporter av mineraloljeprodukter, alkohol och tobak skall utgöra ett sådant brott som skattekriminalen skall kunna utreda. Tullverket medverkar idag, självständigt och tillsammans med skattemyndigheterna, vid kontroller enligt denna lag i gränsnära områden. Samverkan myndigheterna emellan är därför naturlig men styrelsen vill peka på vikten av att en samverkan genom informationsutbyte även kan ske vid kontroller på andra platser i landet och vid utredningar om brott mot denna lag. Skälen härtill är att brister i föreskriven dokumentation som uppmärksammas av skattemyndigheten i själva verket kan bero på att godset inte är en gemenskapsvara utan utgör gods som varit föremål för varusmuggling och som bör bli föremål för en varusmugglingsutredning.

Enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen skall tullmyndigheterna utöva kontroll vad gäller tillstånd till införsel av spritdrycker, vin och starköl enligt alkohollagen (1994:1738). I samband med Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen öppnades möjligheten att transportera obeskattade alkoholvaror mellan skattelager i medlemsländerna åtföljda av ledsagardokument. Det kan konstateras att omfattande bedrägerier med sådana transporter förekommer i avsikt att illegalt införa och sälja alkoholdrycker bl.a. genom att alkoholvaror före införseln till Sverige i frakthandlingar bytt identitet till andra icke punktskattepliktiga varor. Ledsagardokumentet har i dessa fall ofta försetts med falska ankomstattester och återsänts till avsändande skattelager. När detta uppdagats har varusmuggningslagen kunnat tillämpas mot de ansvariga för brottet och varorna har förverkats enligt samma lag. I dessa fall kan även brottskonkurrens uppstå mellan varusmuggningsbrott och skattebrott och det är synnerligen viktigt att en nära samverkan mellan tull- och skattekriminalen kommer till stånd.

Riksskatteverket:

5. Genomförandet

RSV är positivt till ekobrottsberedningens förslag till en successiv uppbyggnad av skattekriminalverksamheten. Att utbilda och utveckla en så pass stor kader av kvalificerade skattebrottsutredare, som det här blir fråga om, kommer att ta avsevärd tid. Hur snabbt uppbyggnaden kan ske är beroende av ett flertal faktorer. En faktor som skulle kunna snabba på processen vore om Ekobrottsmyndigheten avdelade särskilda åklagare som förundersökningsledare och som stöd åt skattebrottsutredarna under den period då kompetensen byggs upp.

Dessa åklagare bör åtminstone under viss tid och under det att verksamheten byggs upp, placeras vid skattekriminalenheten.

RSV anser att uppbyggnad av skattekriminalverksamhet under 1998 bör inledas endast vid skattemyndigheterna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län. Dessa skattemyndigheter har valts dels därför att behovet av skattekriminalverksamhet är störst i storstadsregionerna, dels därför att den inom skatteförvaltningen planerade regionaliseringen förväntas vara genomförd vid dessa myndigheter 1998. Ytterligare ett skäl är att dessa myndigheter redan nu förfogar över större delen av den kompetens som behövs i ett inledningsskede.

En sådan inledande begränsad uppbyggnad ger erfarenheter för en kommande uppbyggnad även vid övriga skattemyndigheter.

6. Utbildning / Praktik

RSV delar ekobrottsberedningens uppfattning att det är fullt möjligt att bygga upp erforderlig kompetens ifråga om straffrätt, straffprocessrätt och polisiära arbetsmetoder inom en skattekriminalverksamhet.

Utbildningen för en skatterevisor som ska fungera som utredningsman är relativt omfattande, minst åtta månader enligt förslaget. RSV vill understryka att slutligt ställningstagande till längd och innehåll inte bör göras förrän en inventering av kompetensen hos den aktuella personalen har genomförts.

RSV avser att ta erforderliga kontakter med Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen om hur utbildningen lämpligen bör utformas.

Ekobrottsberedningens förslag om utbyte och cirkulationstjänst är mycket bra. För ett genomförande krävs att ett tillräckligt stort antal skatterevisorer utbildas. Både ekonomiska resurser och tid behövs för att ersätta personalen i skattekriminalen med ny personal med tillräcklig kompetens på det brottsutredande området. Det är också viktigt att beakta återväxten av skatterevisorer.

7. Åklagarresurser

Ekobrottsberedningen föreslår att skattekriminalenheten själv ska få genomföra förenklade brottsutredningar och förundersökningar av enkel beskaffenhet. Skillnaden mellan utredningsformerna är, enligt ekobrottsberedningen, att förenklad brottsutredning kan göras då gärningen erkänns, erkännandet stöds av den övriga utredningen och gärningen är lätt att bedöma ur straffrättslig synvinkel.

RSV ställer sig positivt till förslaget att befattningshavare vid skattemyndigheterna i det långa perspektivet förordnas att utfärda strafförelägganden. Detta innebär att den kategori av regelöverträdelser inom skatteområdet som i dagsläget inte kan prioriteras av polis/åklagare, i framtiden kan bli beivrade. Ur allmänpreventiv synvinkel är det väsentligt att även denna typ av brottslighet lagförs. RSV utgår ifrån att tillräckliga åklagarresurser avsätts vid Ekobrottsmyndigheten, i det korta perspektivet, för de utredningar som skattekriminalenheten kommer att genomföra med enbart böter som straffskala.

Överhuvudtaget är det viktigt att tillgången på åklagare inom området säkras på ett tillfredsställande sätt. Risken finns annars att åklagarväsendet blir den nya "flaskhalsen".

8. Övrigt

Ekobrottsberedningen berör i rapporten inte något om vad som ska hända med de skattebrott, som kommer att ligga outredda hos polisen, när skattekriminalverksamheten införs. RSV är av den bestämda uppfattningen att ett framgångsrikt genomförande kräver att verksamheten får påbörjas med i huvudsak nya, "egna" ärenden. Om alla äldre, outredda, ärenden lämnas över till de nystartade skattekriminalenheterna är det RSV:s uppfattning att statsmakternas förväntade resultat av den nya organisationen med stor sannolikhet inte kan uppfyllas. En genomgång och prioritering av vilka ärenden som ska bli aktuella för skattekriminalenheterna bör ske gemensamt av åklagare och skattekriminalenhet.

Riksrevisionsverket:

Utredningen förefaller utgå från att skattekriminalen skall tillföras nya resurser och att resurser inom Ekobrottsmyndighetens polisiära gren skall frigöras för andra ekobrottsutredningar i takt med att skattekriminalerna tar över utredningar av skattebrott. Utredningen pekar på att det nuvarande underlaget för att beräkna resursåtgången är osäkert liksom den framtida utvecklingen inom skattebrottsområdet. Det går inte av rapporten att utläsa hur utredningen gjort sina beräkningar av dimensioneringen av skattekriminaler. Det uppgivna behovet av 200 utredare kan jämföras med de 350 – 380 utredare som enligt rapporten finns på polisens ekorotlar. Utredningen förefaller således förespråka en avsevärd förstärkning av de samlade resurserna inriktade mot ekonomisk brottslighet.

Det är möjligt att ambitionerna att förbättra ekobrottsbekämpningen även på kort sikt kan leda till anspråk på ökade resurser redan i samband med inrättande av Ekobrottsmyndigheten. Om då samtidigt skattekriminaler successivt byggs upp, utan att det sker någon överföring av resurser från Ekobrottsmyndigheten, finns risker för en bristande överblick över den samlade resursutvecklingen.

RRV anser därför att det behövs samlade överväganden där resurstilldelning till och dimensionering av Ekobrottsmyndigheten och skattekriminaler behandlas på såväl kort sikt som under uppbyggnadsperioden för skattekriminalerna.

Länsstyrelsen i Stockholms län:

På samma sätt som det föreslås att skattehandläggarna med vissa intervaller skall cirkulera mellan skatteutredningar och brottsutredningar inom skattemyndigheten skulle skatterättsliga experter som tillförs polismyndigheterna kunna cirkulera mellan dessa och skattemyndigheterna för att datera upp sig. Det skulle vara ett bra sätt att upprätthålla en hög skatterättslig kunskap inom polisen.

Jusek:

Genom att låta skattekriminalen utgöra en del av antingen polisväsendet eller EBM undviker man en ny administrativ överbyggnad. I övrigt är det mycket svårt att uttala sig om personalbehovet. Juseks uppfattning är dock att det ställs krav på ökade resurser, både avseende medelstillelse och kompetens för att komma till rätta med de problem som föreligger i samband med utredningen av brott inom skatteområdet.

När det gäller rekrytering av personal till skattekriminalenheterna skall denna i första hand ske bland skatterevisorer och andra lämpliga befattningshavare inom skatteförvaltningen. Den kompetensprofil för skattebrottsutredare som beredningen föreslår innebär att bara de allra mest kompetenta skatterevisorererna uppfyller kraven. Dessa skall få en omfattande utbildning i straffrätt, processrätt m.m. Jusek menar att det är oerhört viktigt att skattekriminalenheterna bemannas med mycket kompetent personal. För att nå detta skall lönen och möjligheten till utveckling inom yrket locka personer med hög kompetens. Beredningens otydlighet i organisatoriskt hänseende när det gäller förhållandet mellan EBM och skattekriminalenheterna måste tydliggöras för att en lämplig rekrytering skall kunna göras. Rapporten kan i detta avseende knappast ligga till grund för den enskilde anställde att ta ställning för att arbeta inom en skattekriminalenhet.

Polisförbundet:

Brotsutredning är att betrakta som en särskild profession. Brotsutredning är i hög grad ett praktiskt arbete som det fordras lång erfarenhet av för att utföra väl. Inom polisen skulle tanken inte finnas att rekrytera nyutexaminerade poliser till en länskriminalrotel just p.g.a. deras bristande erfarenhet, även om de i många fall har mycket goda teoretiska kunskaper.

Att leda ett förhör med en kunnig och verbalt skicklig misstänkt person är många gånger svårare jämfört med att vara utredare i ett ärende med en mer socialt belastad person. "Manschettbrottslingen" och dennes misstänkta brott är alltså inte i förhörssituationen på något sätt enklare än missbrukaren som har misshandlat någon. "En brottsling är en brottsling oavsett olika yttre attribut".

Vi ser positivt på att RÅ, RSV och RPS gemensamt planerar och genomför utbildning.

Vi anser det vara naturligt att brott skall anmälas till åklagare/polis.

Polisförbundet delar beredningens uppfattning om att åtgärder behöver vidtagas för att öka effektiviteten inom eko- och skattebrottsområdet. Flaskhalsproblemet mellan de seriekopplade myndigheterna och myndighetschefernas bristande förmåga att överföra statsmakternas intentioner och direktiv till en verklighet, behöver ses över.

Ett omfattande reformarbete genomförs f.n. inom polisen där bland annat införandet av länsmyndigheter kommer att vara en bättre garant för en tydligare styrning och ledning av polisverksamheten. Detta i kombination med utveckling av nya metoder, den förändrade polisutbildningen, de tydligare politiska signalerna och inrättandet av Ekobrottsmyndigheten kommer att leda till avsevärda förbättringar, inte minst på eko- och skattebrottsområdet. Det vore därför olyckligt att i detta läge ytterligare genomföra så omvälvande förändringar som förslaget innebär.

Vi förordar att brott inom skatteområdet utreds inom Ekobrottsmyndigheten i grupper med för ändamålet relevant kompetens. På ett naturligt sätt kan den skatterevisor som handlagt en skatteutredning knytas till brotsutredningen på Ekobrottsmyndigheten.

Statstjänstemannaförbundet:

En av de viktigaste förutsättningarna för att en effektiv ekobrottsbekämpning ska kunna åstadkommas är att tillräckliga resurser ställs till förfogande. Samtliga berörda myndigheter är drabbade av stora nedskärningar och i en krympt verksamhet finns inte dessa resurser i dag. Erfarenheter från Holland som har infört ett likartat system som det som nu föreslås visar att resursbrist är en hämmande faktor för en effektiv ekobrottsbekämpning.

REGERINGSKANSLIET

1997-06-03

Finansdepartementet

S5 kammarrättsassessor
 Stefan Holgersson
 405 1631

**Bilagor till sammanställning av remissyttranden över
 Ekobrottsberedningens rapport Skattekriminal (DS 1997:23)**

Innehåll

<u>Bilaga 1</u> Kopia av remissen	2
<u>Bilaga 2</u> Beslut som fogats till yttrande av Riksdagens ombudsmän	4
<u>Bilaga 3</u> Yttranden från	
Statsåklagarmyndigheten för speciella mål	18
Åklagarmyndigheten i Stockholm	33
Åklagarmyndigheten i Göteborg ..	36
Åklagarmyndigheten i Malmö	40
Åklagarmyndigheten i Linköping	45
Åklagarmyndigheten i Västerås ...	46
Åklagarmyndigheten i Sundsvall .	49
Åklagarmyndigheten i Umeå ...	50
<u>Bilaga 4</u> Yttranden från	
Skattemyndigheten i Stockholms län	53
Skattemyndigheten i Östergötlands län.....	65
Skattemyndigheten i Skåne län	75
Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län	79
Skattemyndigheten i Dalarnas län	82
Skattemyndigheten i Norrbottens län.....	87
Särskilda skattekontoret i Ludvika.....	90



FINANSDEPARTEMENTET

REMISS

Skatteenhet 5
Handläggare: kammarrättsassessor
Stefan Holgersson
Telefon: 08/405 1631

1997-03-21

Fi97/1053

Betänkandet (DS 1997:23) Skattekriminal

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Justitiekanslern
3. Domstolsverket
4. Riksåklagaren
5. Rikspolisstyrelsen
6. Hovrätten över Skåne och Blekinge
7. Kammarrätten i Jönköping
8. Göteborgs tingsrätt
9. Länsrätten i Stockholms län
10. Generaltullstyrelsen
11. Riksskatteverket
12. Finansinspektionen
13. Riksrevisionsverket
14. Länsstyrelsen i Stockholms län
15. Länsstyrelsen i Älvsborgs län
16. Föreningen auktoriserade revisorer
17. Företagarnas Riksorganisation
18. Sveriges Industriförbund
19. Sveriges advokatsamfund
20. Svenska Arbetsgivareföreningen
21. Landsorganisationen i Sverige
22. Sveriges Akademikers Centralorganisation
23. Tjänstemännens centralorganisation
24. EBM-utredningen (Ju 1996:08)

Remissvaren i 4 exemplar skall vara inkomna till Finansdepartementet **senast den 23 maj 1997**.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i rapporten.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr Svara på remiss. Hur och varför? Broschyren kan beställas från Regeringskansliets förvaltningskontor, arkiv- och informationsenheten, 103 33 Stockholm, tel. 08 - 405 24 81, fax 08 - 790 09 86.

Johan Salsbäck
finansråd

Kopia till
Fritzes servicekontor, 106 47 Stockholm
finansutskottet/skatteutskottet
Riksdagens utredningstjänst
registrator, Finansdepartementet



- JO -

Chefsjustitieombudsmannen
Claes Eklundh

000004

Bilaga 2
Vedlegg A

BESLUT

Datum
1996-03-07

Dnr
3251-1993

Anmälan mot polis- och åklagarmyndigheterna i Kristianstad för handläggningen av polisanmälningar

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade Lars M. polis- och åklagarmyndigheterna i Kristianstad för deras handläggning av ett antal polisanmälningar. Lars M. uppgav att den utredning som verkstälts var fylld av för honom ärekränkande och felaktiga uppgifter och att hans heder därigenom hade kränkts. Lars M. hävdade dessutom att utredningen var "allmän handling och kan läsas av vem som så önskar".

Utredning

Infordrade handlingar

Polismyndighetens i Kristianstad akter i ärendena K 3687-91 m.fl. fordrades in. Dessa utgjordes av ett "förundersökningsprotokoll" innehållande 699 sidor. Av anmälningarna i ärendena framgick bl.a. följande.

Marianne F. och Lars M. flyttade samman år 1971. Hösten 1973 flyttade de till Paris, och i samband därmed sålde Marianne F. den fasta egendom som hon hade i Sverige med undantag endast av ett torp i Linnekulla. Försäljningen gav en vinst på ca 500 000 kr. Marianne F. hade dessutom värdefull konst, antikviteter och smycken som inte såldes.

Efter ungefär tre år i Paris flyttade Marianne F. och Lars M. till Spanien där de köpte ett hus. Efter att åter ha bott i Sverige under en period återvände de 1983 till Spanien. Denna gång flyttade även Marianne F:s syster Margareta G. med. De bodde alla tre tillsammans i en lägenhet. I samband med flyttningen till Spanien realiserades Margareta G:s tillgångar och kapitalet sattes in på ett konto i en schweizisk bank i Lars M:s namn. Under åren 1984 och 1985 sålde Marianne F. konst vid Malmö Kvalitetsauktioner för ca 400 000 kr.

Efter en tid i Spanien köpte Lars M. en lägenhet i Paris. Lägenheten, som var avsedd att utgöra gemensam bostad för alla tre, kostade ca 600 000 kr. Den skrevs i Lars M:s namn men köpeskillingen betalades av Marianne F. och Margareta G. Margareta G. flyttade tillbaka till Sverige 1986 för att vårdas på en geriatrisk klinik, varvid hennes tillhörigheter lämnades kvar i lägenheten i Paris.

I augusti 1990 bröts förhållandet mellan Marianne F. och Lars M. Marianne F. anlät därefter en i Paris verksam advokat för att försöka få till stånd en överenskommelse om hur man skulle dela upp tillgångarna. Marianne F:s önskan var att få tillbaka sin egen egendom, att få ut det belopp som utgjorde Margareta G:s andel av köpeskillingen för lägenhetspriset (ca 400 000 kr) och Margareta G:s smycken och möbler som fanns i lägenheten (uppgivet värde 500 000 - 600 000 kr) samt att få tillbaka i lägenheten förvarade konstföremål av bl.a. Carl Milles som ägdes av Malmö museum men som Marianne F. hade dispositionsrätt till under sin livstid. Någon överenskommelse träffades emellertid inte, och Lars M. gjorde gällande att han fått alla tillgångar som fanns i Frankrike i gåva av Marianne F.

Därefter upprättades sammanlagt fyra polisanmälningar mot Lars M. hos Polismyndigheten i Kristianstad. Dessutom gjorde Marianne F. en anmälan om grov förskingring hos de franska polismyndigheterna vad avsåg bl.a. lägenheten i Paris och de föremål som fanns i den.

I april 1991 gjorde Marianne F. en polisanmälan mot Lars M. för grov förskingring (K 3687-91). Som målsägande var antecknad Margareta G. I anmälan hade antecknats bl.a. följande.

BROTET:

Advokatfirman - - - representant Sabine U. har försökt besöka lägenheten i Paris bl.a. för att få klarhet i huruvida Margareta G:s ägodelar finns kvar där, eller om de blivit försålda. Det har då konstaterats, att låsen i dörren blivit utbytt. Vid tillfällen då Sabine U. besökt lägenheten har Lars M:s nya sambo varit där. Samtal har förts genom den stängda dörren, och Sabine U. har trots begäran därom inte blivit insläppt. Marianne F. befärrar, att systemens tillhörigheter har blivit försålda. Hon beräknar värdet av systemens tillgångar till minst 500 000 kronor samt systemens andel i lägenhetsinsatsen till ca 400 000 kronor. För Margareta G. innebär detta en synnerligen kännbar skada. Hon är idag så gott som ekonomiskt blottställd.

ÖVRIGT

Förteckningar på möbler och smycken som tillhör Margareta G. och som finns i Frankrike, medföljer som bilagor.

Den 4 oktober 1991 hölls ett förhör med Marianne F. Förhöret betecknades som kompletteringsförhör i anledning av tidigare gjord anmälan.

I november 1991 upprättades en redovisningsanmälan mot Lars M. avseende stöld i augusti 1990 (K 8936-91). Uppgifven målsägande var Marianne F. I anmälan hade antecknats bl.a. följande.

I samband med annan utredning har framkommit, att - - - Lars M., vid något tillfälle under augusti månad 1990, gjort sig skyldig till stöld genom att han - trots målsägandens protester - tillgripit silversaker, antika föremål, prydnadssaker, värdefulla porslinsföremål m.m. till ett sammanlagt värde av minst 220 000 kronor - enligt bifogad förteckning, bilaga I.

OMSTÄNDIGHETER:

Under vistelserna i utlandet har Marianne F. haft kvar sitt sommarställe i Tollarp, där hon nu bor. Under augusti månad 1990 kom Lars M. på besök till henne och "roffade åt sig" ett stort antal värdeföremål m.m. Han stal sakerna från henne. Det som han tillgrep är upptaget på bilaga I.

Lars M. tog tillhörigheterna ur ett kassavalv, som står uppställd i ett uthus. Lars M. hade en nyckel till kassavalvet. Marianne F. hade den andra. Marianne F. försökte hindra Lars M. att ta sakerna, men hon misslyckades med detta. Lars M. är inte ägare till något av det han tillgrep.

I december 1991 upprättades en redovisningsanmälan mot Lars M. avseende bl.a. olovligt förfogande (K 9283-91). Som anmälare angavs Marianne F. och som målsägande Malmö museum. I anmälan hade antecknats bl.a. följande.

Lars M. har sedan 1982 och fram till hösten 1990 dels själv och dels tillsammans med Marianne F., från Marianne F:s bostad på Linnekullavägen - - - till deras lägenhet på 49 rue St Honoré i Paris, utfört en mängd konst och antikviteter tillhörande Malmö museum. Detta har testamenterats till museet av avlidne O. med vilken Marianne F. varit gift. Ett villkor i testamentet var att Marianne F. skulle ha dispositionsrätten till sin död.

Lars M. har efter brytningen vägrat utlämna dels Marianne F:s egna tillhörigheter, dels Malmö museums tillhörigheter, som finns i lägenheten i Paris, alternativt i bankfack i Banc National Paris och alternativt i Le Motté.

Det har framkommit att Malmö museum har disponerat all till dem testamenterad konst och antikviteter vid en utställning samt märkt dem med nummer och stämpel "MM".

Det har under utredningen framkommit att Lars M. bortslipat märkningen på två statyer gjorda av skulptören Carl Milles, sannolikt i avsikt att avyttra dessa. Värdet på dessa har uppgivits till c:a 2,3 milj. Han har även borttagit märkningen på andra föremål. Om något avyttrats av Lars M. är okänt vid anmälningstillfället.

Malmö museum har fotografier och förteckning över samtliga till dem testamenterade föremål.

911209 utförde avd.c. Elsie Olsson på depositionsavd. vid Malmö museum en inventering i Marianne F:s bostad, över det till dem testamenterade godset. Det framkom då att merparten av detta fanns i Frankrike. De yrkar att återfå föremålen eller, om de avyttrats, motsvarande värde.

Inventarieförteckning över den konst och antikviteter, som testamenterats till Malmö museum, bifogas anmälan. Värdet på föremålen vid anmälningstillfället är ej helt klart. Värdering kommer att utföras. Det framgår emellertid att värdet uppgår till ett flertal miljoner Skr.

I december 1991 hördes en företrädare för Malmö museum, Elsy O. Som anledning till förhöret hade angetts "Att utröna vilka föremål som tillhör Malmö museum som är fotograferade på de interiörfotografier som Marianne F. överlämnat till förundersökningen."

Den 4 och 27 mars, 17 juni och 3 augusti 1992 hölls kompletterande förhör med Marianne F. Anledningen till förhöret den 17 juni angavs på följande sätt: "Vid besöket hos Margareta G. överlämnade Marianne F. ett album med litografier, vilka sålts på Malmö kvalitetsauktioner". I övrigt framgick inte anledningen till förhören av handlingarna.

Den 10 och 11 mars 1992 hördes Lars M. upplysningsvis med anledning av anmälningarna ovan. Personal från Malmö museum medverkade i en del av förhöret, som ägde rum på Svenska ambassaden i Paris. Förhørsutskriften omfattade 185 sidor.

Under perioden november 1991 - september 1992 hördes sammanlagt 17 personer som vittnen om sin kännedom om eller bekantskap med Marianne F. och Lars M. De allra flesta av dessa förhör hölls efter förhöret med Lars M. Merparten av vittnesförhören ägde rum per telefon, och flera av vittnena hördes vid två tillfällen. De flesta av dessa vittnen var vänner till Marianne F. och Lars M. Ett vittne var emellertid en försäkringstjänsteman som hördes om Marianne F:s och Lars M:s försäkringar i det bolag där han var anställd. Vissa vittnen gav in handlingar avsedda att tillföras utredningen. I denna fanns därför t.ex. korrespondens mellan vittnet och Lars M. och Marianne F.

I maj 1992 polisanmälde Marianne F. Lars M. för olaga tvång under perioden 1985 - november 1989 (K 2920-92). Som målsägande angavs Margareta G. I anmälan hade antecknats bl.a. följande.

Vid ett tillfälle, som inträffade under åren 1985-1987, tvingade Lars M. Margareta G. att gå upp för trapporna till 4:de våningen, till lägenheten på 49 rue St Honoré. Margareta G. har sedan lång tid lidit av svår reumatism och kunde ej gå själv. Hon var rullstolsbunden. Normalt bars hon till lägenheten. Hon protesterade och grät. Hon försökte få Lars M. att ändra sitt tilltag.

Vid ett flertal tillfällen, minst 7, har det under åren inträffat att Lars M., i samband med att han varit behjälplig att duscha Margareta G., riktat duschstrålen på sådant sätt att hon ej kunnat andas. Han höll med en hand Margareta G. i nacken, så att hon ej kunde undkomma, medan han med andra handen riktade duschstrålen in i hennes mun. Margareta G. försökte värja sig och ropade på hjälp. Hon kunde emellertid, beroende på sin sjukdom, ej själv avbryta Lars M:s tilltag. Sista tillfället inträffade på Linnekullavägen - - - i november 1989.

Den 29 april och den 12 maj 1992 hördes Marianne F. som vittne om "uppgifter som framkommit i förhör med Siv H., att Lars M. med duschning av Margareta G., riktat duschstrålen mot hennes ansikte, så att hon fått andnöd".

Den 17 juni 1992 hördes Margareta G. Avsikten med förhöret var att "utröna om Margareta G. kan erinra sig de tillfällen som Lars M. riktat duschstrålen mot hennes mun samt om hon givit sina tillhörigheter som gåva till Lars M."

Härutöver hördes fem vittnen om olika frågor med anknytning till anmälningarna.

I utredningen fanns vidare diverse handlingar såsom inventeringslista från Malmö museum, depositionsinstrument, gåvobrev, bouppteckning, fotografier och beskrivning av föremål m.m. Vidare återfanns en begäran ställd till Nordbanken från utredningsmannen, kriminalinspektören Leif Svensson, om att han "med anledning av pågående förundersökning i brottmål" på uppdrag av "förundersökningsledaren chefsåklagaren Kay Larsson" önskade få besked om följande.

Kontoutdrag avseende konto --- tillhörigt Lars M. - - -

Beträffande gjorda insättningar, uppgifter från vilket konto dessa gjorts samt innehavarens namn.

Beträffande gjorda överföringar, till vilket konto dessa gjorts och innehavarens namn.

Uppgifterna begränsas i tid från 910731 till dagens datum.

Nordbanken kom in med de begärda uppgifterna.

Utredningen redovisades som redan har nämnts i ett protokoll benämnt förundersökningsprotokoll och daterat den 18 september 1992. Protokollet kom in till Åklagarmyndigheten i Kristianstad den 23 september 1992.

Den 10 mars 1993 beslutade chefsåklagaren Kay Larsson att förundersökning i brottmål mot Lars M. inte skulle inledas. Beslutet motiverades med att det genom utredningen inte hade framkommit skäl till misstanke mot Lars M. om brott som sågs i anmälningarna.

Remiss

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten i Kristianstad för upplysningar och yttrande angående förfarandet att inom ramen för en förutredning hålla vittnesförhör samt förhör med den som hade utpekats som misstänkt för brott.

Åklagarmyndigheten (Kay Larsson) kom in med ett yttrande i vilket han anförde bl.a. följande.

Enbart anmälningarna och deras innehåll har ej innefattat tillräcklig anledning att anta att brott begåtts av Lars M. Ej heller omfattande skriftligt material, som målsägandena lämnat, har lämnat skäl att inleda förundersökning. Nämnt material omfattar i utredningen 262 sidor. Vittnen, som kände till Lars M. och Marianne F. och vittnen som uppgivits varit närvarande vid särskilda påstådda händelser, har naturligtvis hörts för att om möjligt verifiera eller vederlägga påståenden av målsägandena. Det är 22 vittnen som hörts på sammanlagt 100 sidor. Från vittnena har också erhållits skriftligt material, t.ex. korrespondens. Detta material omfattar 156 sidor. Att inom ramen för en förutredning hålla vittnesförhör, därvid regler om vittnesförhör under förundersökning synes vara analogt tillämpliga, är ej särskilt konstigt. Antalet vittnen är i princip ointressant. Om det t.ex. i serien av vittnesförhör framkommit skäl att övergå till förundersökning hade det givetvis skett. Emellertid har det efter vittnesförhören kvarstått sådana oklarheter och motsägande uppgifter att jag ej varit beredd att inleda förundersökning. I motsatt fall hade jag fått överväga att inleda ett utlämningsförfarande, som hade fått börja med att begära Lars M. häktad i sin frånvaro. Som nyss nämnts fanns ej sådana förutsättningar i sak.

Lars M. har underrättats per telefon av utredningsmannen om vilka anmälningar, som gjorts mot Lars M. Han har varit villig att lämna upplysningar. Det har klargjorts för honom att han ej blev underrättad om någon brottsmisstanke. Med hänsyn till omfattningen av materialet har det självklart varit mest praktiskt att höra Lars M. upplysningsvis i Paris. Utredningsmannen har efter kontakt med utrikesdepartementet fått disponera ett rum på svenska ambassaden i Paris. Lars M:s utsaga omfattar 185 sidor. Det stora sidantalet beror på att utsagan spelats in på band och utskrivits i dialogform. Vidare vill jag påstå att Lars M. har varit angelägen att lämna uppgifter. I vissa avseenden har han dock avböjt att lämna uppgifter. Lars M:s utsagor har lämnats under två dagar, den 10 mars och den 11 mars 1992 (131 sidor resp 53 sidor). Förstnämnda dag lämnades uppgifterna under sammanlagt omkring 3 tim 30 min och dagen efter under 2 tim 27 min, pauser oräknade. Förhöret med Lars M. har breddat beslutsunderlaget.

Ärendet remitterades därefter till Riksåklagaren för yttrande.

Riksåklagaren (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) kom in med ett yttrande. Till remissvaret hade bifogats ett yttrande från Kay Larsson över vissa frågor som RÅ hade ställt till honom.

Riksåklagaren anförde bl.a. följande.

Regelsystemet

Handläggningen aktualiserar framför allt två frågeställningar. Den ena är vad som gäller för sådana utredningar som ibland föregår ett beslut om förundersökning skall inledas eller ej (vad som brukar kallas förutredning). Den andra rör de problem som är förknippade med att en person som behöver höras i anledning av en brottsanmälan befinner sig utomlands.

Vad först angår förutredning kan konstateras att uttrycket förutredning inte förekommer i lagstiftningen. Detta torde bero på att det är ett institut som har växt fram efter hand. Det finns därför inte någon enhetlig definition på vad som är en förutredning och inga regler om förfarandet. Nyligen har tanken på författningsreglering av förutredning avvisats (SOU 1992:61 s 369).

Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt; det räcker att det finns anledning att anta att brott har förövats. Avsikten med detta är att även förhållandevis oklara brottsmisstankar skall utredas inom ramen för reglerna om förundersökning. Förundersökningsreglerna innehåller viktiga rättssäkerhetsgarantier. Reglerna innebär skyldigheter för den enskilde, t.ex. skyldigheten för envar att underkasta sig förhör, och rättigheter för den som förhörs.

Normalt utgör de uppgifter som lämnas av en målsägande i en anmälan om förmögenhetsbrott ett tillräckligt underlag för att bedöma om förundersökning skall inledas eller ej. Anmälarens uppgifter godtas som regel, bl.a. av det skälet att uppgifter som felaktigt tillvitar någon brottslig gärning är straffsanktionerade. Om det finns omständigheter som förringar tilltron till anmälaren eller om det annars finns uppgifter som talar mot uppgifterna i anmälan kan detta utgöra skäl att besluta att inte inleda förundersökning.

Ibland kan förhållandena vara sådana att det material som presenteras i en anmälan eller som annars föreligger inte är tillräckligt för att förundersökningsledaren skall kunna ta ställning till om de rättsliga förutsättningarna för förundersökning är för handen. Det kan då vara nödvändigt att bredda beslutsunderlaget innan förundersökningsledaren tar ställning till om förundersökning skall inledas eller ej. Ett kännetecken på en situation där förutredning kan vara nödvändig är att brottsmisstankarna antingen är vaga och obestämda eller förekommer tillsammans med andra faktorer som motverkar den tydliga misstankarna ger (DsJu 1979:15 s 37).

Enligt min mening råder det inte någon oklarhet om vad som normalt avses med en förutredning. Det finns skilda uttalanden i denna fråga som ger en god uppfattning om vilka förberedande utredningsåtgärder som kan företas inom ramen för en förutredning.

Med förutredning brukar avses sådana punktvisa åtgärder som förundersökningsledaren ibland behöver vidta för att berika sitt underlag. Det är fråga om en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden i ett bestämt syfte (DsJu 1979:15 s 38, SOU 1992:61 s 272). Som exempel på förutredning anges att undersökningsledaren efter en anmälan om mordbrand kontrollerar att en brand verkligen har ägt rum (DsJu 1979:15 s 38). Med den nu angivna - och allmänt vedertagna - avgränsningen av vad som är förutredning är skillnaden mellan att komplettera en anmälan och att vidta en förutredning tämligen liten.

Även om det inte finns några särskilda regler för förfarandet vid förutredning anses det allmänt att rättegångsbalkens regler bör tillämpas analogt. Tvångsmedel kan dock inte förekomma under förutredning (SOU 1992:61 s 272).

Särskilt mot bakgrund av att reglerna om förundersökning syftar till att tillgodose allmänna rättssäkerhetskrav har det ansetts angeläget att beslut om inledande av förundersökning meddelas i de fall där detta är sakligt motiverat. Redan det förhållandet att institutet förutredning är oreglerat och inte innehåller några regler om skyldigheter och rättigheter för enskilda innebär att tillämpningsområdet är begränsat. Frånvaron av rättslig definition på vad som är en förutredning manar också till försiktighet.

I praxis har förutredning kommit att användas framför allt i ärenden där det finns ett stort behov av att komplettera underlaget med skriftligt material. Visst muntligt uppgiftsinhämtande i direkt anslutning härill förekommer också. Förutredning är därför inte ovanlig i komplicerade ärenden rörande påstådd ekonomisk brottslighet. I andra typer av ärenden genomförs ibland förhör med målsäganden eller annan anmälare i form av förutredning, i syfte att komplettera anmälan och konkretisera påståenden i denna för att skapa ett tillräckligt beslutsunderlag. Andra former av förutredning torde däremot vara ovanliga.

Synpunkter på den aktuella utredningen

Ärendet aktualiserades genom en anmälan i april 1991 och avslutades nästan två år senare genom ett beslut att inte inleda förundersökning. Då hade en utredning omfattande nästan 700 sidor presenterats. I utredningsmaterialet ingick förhör, förutom med målsägandena och den utpekade personen, med ytterligare cirka tjugo personer. Åtskilliga av de senare hade hörts vid flera tillfällen.

Enligt min mening kan ingen kritik riktas mot Larsson för att han, innan han tog ställning till frågan om förundersökning skulle inledas eller ej, kompletterande anmälan med flera förhör med Marianne F. och med företrädare för Malmö museum. Sådana utredningsåtgärder kan, som framgått av vad jag tidigare sagt, genomföras inom ramen för en förutredning, om syftet är att närmare klarlägga om det finns anledning att anta att brott har förövats. De flesta av förhören med Marianne F., liksom det korta förhöret med Marianne F:s syster, hölls dock först efter förhöret med Lars M. De senare förhören kan därför knappast sägas ha tillkommit i syfte att komplettera och konkretisera innehållet i anmälningarna inför åklagarens beslut om förundersökning skulle inledas eller ej. Jag anser således att de sistnämnda förhören inte kan betraktas som en förutredning.

Förutom att hålla förhör med målsäganden (eller annan anmälare) kan åklagaren låta komplettera beslutsunderlaget inom ramen för en förutredning genom att skriftligt material som belyser de förhållanden som berörs i anmälan inhämtas. Det kan t.ex. röra sig om originalet av ett avtal eller liknande, registerutdrag som styrker olika personers behörighet etc. Denna typ av komplettering i form av förutredning kan i vissa fall vara omfattande, t.ex. vid misstanke om ekonomisk brottslighet. Det skriftliga material som har tillförts utredningen genom Marianne F:s försorg har nu angivna karaktär. Enligt min mening kan inte heller någon anmärkning riktas mot att visst skriftligt material tillfördes utredningen innan Larsson tog ställning i frågan om inledande av förundersökning.

När det gäller andra typer av utredningsåtgärder än de nu nämnda är, som framgått ovan, utrymmet för förutredning mycket begränsat. Detta gäller särskilt när det blir fråga om förhör. Enligt min mening finns det i princip inget rättsligt stöd för att hålla förhör utanför ramen för förundersökning, utöver förhör med målsäganden eller med den som har ingett brottanmälan, i syfte att komplettera och konkretisera uppgifter i anmälan. I samma syfte torde i enstaka fall andra personer, som företräder målsäganden (om denna är en juridisk person), kunna höras för att få fram underlag till komplettering av anmälan.

Den fråga som kan ställas är om det genom anmälningarna och den komplettering som gjorts i form av målsägandeförhör och inhämtande av skriftligt material framkommit tillräckligt underlag för att inleda

förundersökning. Som jag redovisat ovan anses i de flesta fall de uppgifter som lämnas i en anmälan om förmögenhetsbrott utgöra ett tillräckligt stöd för att inleda förundersökning. Om uppgifterna i sig framstår som osannolika, eller om målsäganden inte ger ett trovärdigt intryck, kan saken komma i ett annat läge. I detta fall stöddes Marianne F:s uppgifter bl.a. av testamentet, bouppteckning och andra handlingar. Det förhållandet att även Malmö museum och Marianne F:s syster var målsägande innebär att det inte enbart rörde sig om en tvist mellan två personer som tidigare hade sammanbott.

Det är en bedömningsfråga vilka omständigheter som krävs för ett beslut att inleda förundersökning i ett enskilt fall. I sådana frågor finns det ett betydande utrymme för olika uppfattningar utan att den ena eller andra uppfattningen för den skull kan sägas vara felaktig. För egen del anser jag att tröskeln för att inleda förundersökning hade passerats.

Under utredningens förlopp har drygt tjugotalet vittnen underkastats ett eller flera förhör. En sådan utredning rymmer inte inom de snäva ramar som gäller för förutredning. Här är också att märka att flertalet av vittnesförhören har avhållits efter förhøret med Lars M.

Under utredningen har även Lars M., som utpekades som misstänkt i samtliga anmälningar, hörts. Enligt min mening får det anses uteslutet att under en förutredning hålla förhör med den person som utpekades som gärningsman. Av rättssäkerhetsskäl kan det inte godtas att förhör av detta slag sker i andra former än de som rättegångsbalken anvisar. Om det inte finns tillräcklig grund för att inleda en förundersökning kan således inte den som utpekades som misstänkt höras angående de händelser som är föremål för anmälan.

Både innehållet i den s.k. förutredningen och de former under vilka den har bedrivits ger enligt min mening vid handen att det i själva verket har rört sig om en omfattande förundersökning; låt vara att uppgifterna om vad som förevarit har varit motstridiga och att man kan ha olika uppfattning om hur väl underbyggd brottsmisstanken var. Jag menar att Larsson antingen skulle ha inlett förundersökning, och då vidtagit de åtgärder som han nu gjort under namnet av en förutredning, eller att han på befintligt underlag skulle ha beslutat att inte inleda förundersökning sedan han genomfört kompletteringen av anmälan.

Reglerna i rättegångsbalken syftar till att tillförsäkra den som är misstänkt en rad rättssäkerhetsgarantier. De ger emellertid också målsäganden vissa rättigheter. Genom att Larsson valde att genomföra utredningen utan att besluta om förundersökning satte han sig ur stånd att få franska myndigheters medverkan till den utredning som Lars M:s uppgifter under förhøret kunde föranleda.

I yttrandet behandlades också vissa frågor med anknytning till förhøret med Lars M., bl.a. de närmare omständigheterna kring förhøret samt vad som allmänt gäller om någon som skall höras i anledning av en brottanmälan befinner sig utomlands. Riksåklagaren konstaterade i det förra hänseendet att innehållet i förhøret i sak inte skilde sig från ett förhör med en misstänkt person. Riksåklagaren berörde vidare frågan om möjligheterna att i Sverige hålla ett telefonförhör med en person som befinner sig i ett annat land.

Lars M. kom in med synpunkter.

Rättslig reglering

Allmänt om förundersökning

De grundläggande föreskrifterna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av något annat skäl finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (1 §). Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom samt målet så beredas att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen (2 §).

Reglerna om förundersökning är resultatet av en avvägning mellan hänsynen till den enskildes rättssäkerhet och intresset av att begångna brott utreds och beivras på ett effektivt sätt. I och med att en förundersökning inleds blir ett omfattande regelsystem tillämpligt vilket innefattar såväl förpliktelser som rättigheter för den enskilde

Allmänt gäller att undersökningen bör bedrivas på sådant sätt att ingen onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet (4 § första stycket andra meningen). Under förundersökningen får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (6 §). Under vissa förutsättningar kan en person tvångsvis hämtas eller tas med till förhör, och det föreligger också en skyldighet för den enskilde att stanna kvar hos polisen för förhör (7-9 §§). Vidare kan olika straffprocessuella tvångsmedel - t.ex. häktning, beslag, husrannsakan och kroppsvisitation - komma till användning under en förundersökning enligt vad som närmare anges i 24-28 kap. RB (16 §).

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet skall han underrättas om misstanken när han hörs. Den misstänkte och hans försvarare har rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen, och de har vidare rätt att ange den utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt (18 §). I samband med att någon underrättas om att han är skäligen misstänkt skall han upplysas om att den som är misstänkt för brott är berättigad att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare samt att under vissa förutsättningar offentlig försvarare kan förordnas (21 kap. 3 och 3a §§ RB samt 12 § förundersökningskungörelsen [1947:948]).

Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt. Det räcker med att det förekommer anledning till misstanke om brott. En förundersökning kan således inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott (JO 1953 s. 107). Misstanken måste visserligen avse en konkret brottslig gärning men det är inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det har förövats (Ekelöf, SvJT 1982 s. 658).

Förundersökningen omfattar dels det till polisverksamheten hörande förberedande spanings- och efterforskningsarbete som avser att fastställa om brott förövats och att utröna om skäl till misstanke mot någon föreligger, dels den utredning, som äger rum sedan misstanken har riktats mot en viss person (SOU 1938:44 s. 285). Det anses att i princip allt utredningsarbete som har till mål att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott och om tillräckliga skäl för åtal föreligger mot en viss person är att betrakta som en förundersökning. Det är inte tillåtet att kringgå bestämmelserna om förundersökning genom att förklara att en undersökning avser att klarlägga om förundersökning skall inledas. Den misstänkte får inte på detta sätt betas de rättssäkerhetsgarantier som rättegångsbalken erbjuder (SOU 1967:59 s. 89).

Förundersökningens förstadier

Vad som nu har sagts innebär inte att all utredningsverksamhet utanför förundersökningsinstitutets ram skulle vara otillåten. I departementspromemorian Översyn av utredningsförfarandet i brottmål (Ds Ju 1979: 15 s. 37 ff) uttalas bl.a. följande om de förstadier som kan föregå en förundersökning.

Primärutredning enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB görs innan förundersökning har inletts. Den är skild från en regelrätt förundersökning endast därigenom att behörig undersökningsledare ännu inte har hunnit träda in. En primärutredning kan följaktligen sägas utgöra en provisorisk förundersökning. I "andra änden" av förundersökningens förstadium bedrivs s.k. *allmän brottsspaning*. Sådan spaning sker utan att det föreligger någon konkret brottsmisstanke. Den ingår närmast i polisens brottsförebyggande verksamhet och är således i första hand grundad på bestämmelserna i 2 § polisinstruktionen (1972:511). På skalan mellan primärutredning och allmän brottsspaning kan man skilja ut ytterligare två utredningsnivåer som föregår den formliga förundersökningen. Dessa nivåer benämns här *förutredning* respektive *förspaning*.

Förutredning och förspaning karaktäriseras av att brottsmisstankarna antingen är vaga och/eller obestämda eller förekommer tillsammans med andra faktorer som motverkar det intryck som misstankarna

ger. Det omedelbart tillgängliga materialet är med andra ord inte tillräckligt för att avgöra om förundersökning skall inledas eller ej. Begreppen förutredning och förspaning förutsätter således att bestämmelsen i 23 kap. 1 § första stycket RB om inledande av förundersökning ger en viss tröskeeffekt, något som säkerligen är fallet i praktiken men som möjligen inte har varit lagstiftarens mening. Varken förutredning eller förspaning har uttryckligen behandlats av lagstiftaren. Några andra föreskrifter finns inte heller.

Vad särskilt gäller förutredning uttalas i promemorian följande.

Med förutredning förstås sådana punktvisa åtgärder som undersökningsledaren ibland behöver vidta för att berika sitt underlag, när han står i begrepp att besluta om förundersökning skall inledas eller ej. Det är sålunda fråga om en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden i ett bestämt syfte. Som exempel kan anges att undersökningsledaren efter en anmälan om mordbrand kontrollerar att en brand verkligen har anlagts på den plats som har uppgivits. Ett annat exempel är att undersökningsledaren tvekar om gärningens rätta rubricering och något av alternativen uppenbarligen medger förundersökningsbegränsning i full utsträckning. En anmälan om undanskaffande av avbetalningsgods kan t.ex. behöva kompletteras för att alternativen olovligt förfogande och bedrägeri skall bli tillräckligt belysta.

Av vad som har sagts nu framgår att skillnaden mellan att komplettera en anmälan och att göra en förutredning kan vara hårfin. Skillnaden ligger främst i att förutredningens syfte är så begränsat. Däri ligger även att en förutredning i princip görs först sedan behörig undersökningsledare har trätt in. Det måste nämligen - sedan anmälningssituationen är överspelad - anses höra till undersökningsledarens kompetensområde att föranstalta om den eventuella förutredning som behövs för att han i ett konkret fall skall kunna ta ställning till om förundersökning skall inledas eller ej.

I praktiken finns det knappast något skäl att se på förutredningen som en särskild företeelse. Bestämmelsen i 23 kap. 3 § tredje stycket RB om att åklagaren vid verkställande av förundersökning äger anlita biträde av polismyndighet torde exempelvis vara analogiskt tillämplig på förutredning.

Bedömning

Den i ärendet aktuella utredningen inleddes i april 1991 och avslutades i mars 1993 genom att Kay Larsson beslutade att förundersökning inte skulle inledas. Under utredningen, som av Kay Larsson har betecknats som en förutredning, hölls protokollerade förhör med, förutom målsägande och anmälare, mer än tjugo vittnen samt den person - Lars M. - som hade utpekats som misstänkt för brotten. Förhöret med Lars M. ägde rum utomlands under två dagar och dokumenterades i ett förhållningsprotokoll omfattande 185 sidor. Utredningsresultatet redovisades i en handling benämnd förundersökningsprotokoll som omfattar nästan 700 sidor.

Den fråga som är föremål för bedömning i ärendet är om en utredning av nu nämnt slag kan företas utanför ramen för förundersökningsinstitutet. En lämplig utgångspunkt för diskussionen är härvid de ovan återgivna promemorieuttalandena att det i praktiken knappast finns något skäl att se på förutredningen som en särskild företeelse och att skillnaden mellan att komplettera en anmälan och att göra en förutredning kan vara hårfin. Som exempel på en sådan skillnad nämns i promemorian att förutredning i motsats till en komplettering av anmälan kan äga rum endast på föranstaltande av behörig förundersökningsledare.

En förutredning är att betrakta som ett led i tillämpningen av bestämmelserna i 23 kap. 1 § RB om inledande av förundersökning. För att förundersökning skall inledas krävs, som har nämnts i det föregående, att det på grund av angivelse eller något annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. I likhet med Riksåklagaren anser jag att de uppgifter som har lämnats av en målsägande i en anmälan t.ex. om förmögenhetsbrott normalt skall anses utgöra ett tillräckligt underlag för att bedöma om förundersökning skall inledas eller ej. Om uppgifterna i anmälan inte ger anledning att anta att ett brott har begåtts skall förundersökning således inte inledas. Som framgår av vad som har sagts i det föregående kan situationen emellertid ibland vara sådan att förundersökningsledaren har ett legitimt behov av att

inhämta kompletterande upplysningar som underlag för sitt ställningstagande i förundersökningsfrågan.

Det ligger i sakens natur att en sådan kompletterande utredning måste hålla sig inom mycket snäva ramar. Det skall, som sägs i promemorian och Riksåklagarens yttrande, vara fråga om punktvisa åtgärder som syftar till att genom en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden berika beslutsunderlaget i förundersökningsfrågan. Förundersökningsledaren kan exempelvis inhämta visst skriftligt material för att få någon fråga särskilt belyst. Det får vidare anses, vara tillåtet att be anmälaren att lämna kompletterande muntliga uppgifter i de hänseenden som bedöms vara relevanta i sammanhanget. Jag vill inte heller utesluta möjligheten av att man i vissa situationer vänder sig till en målsägande som inte själv är anmälare med önskemål om att få ta del av skriftligt material eller att få muntliga upplysningar. Jag anser exempelvis att det i det här aktuella fallet får anses ha varit en godtagbar förutredningsåtgärd att inhämta upplysningar från företrädare för Malmö museum i den utsträckning som krävdes för ett ställningstagande i förundersökningsfrågan. Skälen till denna bedömning är främst att det var uppenbart att museet och Marianne F. hade ett gemensamt intresse av att det påstådda olovliga förfogandet utreddes samt att det med hänsyn till att Marianne F. genom sin makes testamente hade tillerkänts dispositionsrätt till den aktuella egendomen framstod som naturligt att anmälan gjordes av henne för museets räkning.

Det måste emellertid understrykas att en förutredning under inga förhållanden får sträcka sig längre än vad som krävs för att förundersökningsledaren skall kunna ta ställning i frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Det får således aldrig bli fråga om att vidta några åtgärder som har karaktär av brottsutredning. Jag vill vidare framhålla vikten av att det görs klart för anmälaren respektive målsäganden att förundersökning inte har inletts och att dennes medverkan därför är helt frivillig.

Huvuddelen av den utredning som är föremål för bedömning i detta ärendet utgörs av förhör med olika personer.

Vad gäller de förhör som hölls med Marianne F. finner jag inte anledning att göra någon detaljerad bedömning av frågan i vilken utsträckning de kan betraktas som godtagbara förutredningsåtgärder. Jag nöjer mig i detta hänseende med att hänvisa till vad som har sagts i det föregående att det i viss utsträckning får anses vara tillåtet att inhämta kompletterande uppgifter från en anmälare eller målsägande.

Jag anser däremot inte att förhöret med Margareta G. i någon del kan godtas som en förutredningsåtgärd. Det kan i själva verket ifrågasättas om det över huvud taget finns något utrymme för att i fråga om ett sådant brott som olaga tvång inhämta uppgifter i förutredningens form från en målsägande som inte är anmälare.

Kay Larsson har uppgett att det inte är "särskilt konstigt" att inom ramen för en förutredning hålla vittnesförhör och han har också förklarat att antalet vittnen är ointressant. Han är uppenbarligen också av den uppfattningen att det är tillåtet att under en förutredning, i syfte att bredda beslutsunderlaget i förundersökningsfrågan, hålla förhör med den som har utpekats som misstänkt för det anmälda brottet. Konsekvensen av ett sådant synsätt blir uppenbarligen att en förutredning i fråga om omfattning och utredningsmetoder inte skulle skilja sig från en förundersökning annat än genom att tvångsmedel inte kan komma till användning under förutredningen.

Som framgår av vad jag har sagt i det föregående om förutredningens syfte kan jag inte dela denna uppfattning. Det kan vidare inte anses vara förenligt med den syn på den enskildes rättssäkerhet som avspeglas i rättegångsbalkens regler om förundersökning att utanför en förundersökning hålla förhör med någon som av en anmälare

har utpekats som misstänkt för brott. Också i andra hänseenden kommer ett förutredningsförfarande av det slag som Kay Larsson har tillämpat i det aktuella fallet i konflikt med de principer som kommer till uttryck i förundersökningsreglerna.

En förundersökning skall som har nämnts i det föregående bedrivas på sådant sätt att ingen onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Denna s.k. hänsynsprincip gör sig självfallet gällande med än större styrka i situationer där den föreliggande brottsmisstanken är så svag att den inte ens har ansetts vara tillräcklig för att motivera att förundersökning inleds. Under utredningen har personer i Marianne F:s och Lars M:s bekantskapskrets hörts som vittnen. Den omständigheten att polis och åklagare på detta sätt har intresserat sig för Lars M:s angelägenheter har självfallet varit ägnad att ge de hörda personerna den uppfattningen att det har förelagat misstankar med viss substans mot honom. Genom förhöret med en anställd vid ett försäkringsbolag om Marianne F:s och Lars M:s försäkringar har på motsvarande sätt misstankar mot Lars M. kommit att vidarebefordras till bolaget.

Man måste också se på de förhör som har hållits med andra personer än anmälare och målsägande ur de hördas synvinkel. Att medverka vid förhör under en förundersökning är en medborgerlig skyldighet som många gånger kan uppfattas som både tidsödande och integritetskränkande. För att den skall få aktualiseras krävs därför att utredningsintresset är så stort att det väger upp det obehag och de olägenheter för den enskilde som kan vara förknippade med ett polisförhör. En bristande balans i detta hänseende kan inte kompenseras genom att det görs klart för den hörde att hans medverkan är frivillig, eftersom de flesta människor sannolikt anser att de har en moralisk plikt att bistå polisen oavsett vad som kan följa av gällande rättsregler.

Vad särskilt gäller förhöret med Lars M. har Kay Larsson uppgett att denne dessförinnan informerades om innehållet i anmälningarna men samtidigt fick besked om att han inte underrättades om någon brottsmisstanke och att han skulle höras upplysningsvis. Redan den omständigheten att en åklagare har funnit det mödan värt att låta en förhørsledare resa utomlands för att hålla förhör med en person som i ett antal anmälningar har utpekats som misstänkt för brott är emellertid självfallet ägnad att ge den hörde den uppfattningen att det har bedömts vara substans i utpekandena. Han kommer i en sådan situation naturligen att känna ett behov av att rentvå sig, och frivilligheten i hans medverkan kommer därmed att åtminstone för honom själv framstå som illusorisk. Med undantag av att Lars M. inte underrättades om någon brottsmisstanke skiljer sig förhöret med honom som Riksåklagaren har påpekat i sitt yttrande i sak inte heller från ett förhör med en misstänkt person.

Jag vill vidare rent allmänt uttala att åtgärden att på ett tidigt stadium hålla förhör med en som gärningsman utpekad person kan leda till att möjligheterna att genomföra en framgångsrik brottsutredning kraftigt försämras, något som i sin tur självfallet är till skada för en målsägande som har ett skadeståndsanspråk eller något annat enskilt anspråk i anledning av det påstådda brottet.

Under utredningen har ett omfattande skriftligt material samlats in. Som framgår av vad som har sagts i det föregående delar jag Riksåklagarens uppfattning att man inom ramen för en förutredning kan tillföra beslutsunderlaget visst sådant material. Det är här i första hand fråga om handlingar som anmälaren har tillgång till, men det kan också röra sig om vissa handlingar från annat håll, t.ex. registerutdrag. Att skriftligt material har tillförts utredningen genom Marianne F:s försorg föranleder mot denna bakgrund inte någon invändning från min sida.

Man har emellertid även begärt in uppgifter om Lars M:s bankkonto från hans bank, och vidare har utredningen tillförts personlig korrespondens mellan vittner³²⁰ Marianne F. och Lars M. Att det här är fråga om åtgärder som har inneburit ett beträdande

intrång i de berörda personernas integritet är uppenbart. Det finns också anledning att peka på avsaknaden av bestämmelser som reglerar det rättsliga förhållandet mellan en polismyndighet och en enskild person som överlämnar handlingar till myndigheten utanför ramen för en förundersökning. En sådan person kan exempelvis inte komma i åtnjutande av det skydd som ligger i rätten till domstolsprövning av beslag. Det kan i sammanhanget nämnas att den i skrivelsen till banken lämnade upplysningen att uppgifterna om Lars M:s bankkonto begärdes med anledning av en pågående förundersökning framstår som direkt vilseledande.

Jag anser således i likhet med Riksåklagaren att det hade ålegat Kay Larsson att fatta beslut i förundersökningsfrågan långt tidigare än som skedde. Han hade därvid att välja mellan att fortsätta utredningen i förundersökningens form och att besluta att inte inleda förundersökning.

Vid bedömningen av om det i det aktuella fallet fanns anledning att anta att brott hade begåtts måste vid sidan av andra omständigheter beaktas att merparten av de anmälda brotten hade begåtts utomlands. Den påstådda grova förskingringen (K 3687-91) syntes i sin helhet ha begåtts i Frankrike och det olovliga förfogandet (K 9283-91) sades ha bestått i att Lars M. vägrade att lämna ut Malmö museum tillhöriga föremål som han förvarade i lägenheten i Paris och i ett bankfack i en fransk bank. Också de gärningar som avsågs med anmälan om olaga tvång (K 2920-92) hade enligt anmälan i huvudsak begåtts i Frankrike; endast en gärning påstods uttryckligen ha begåtts i Sverige. Det var i själva verket endast anmälningen avseende stöld (K 8936-91) som uteslutande hänförde sig till Sverige.

Något annat har inte framkommit än att Lars M. vid tidpunkten för de påstådda gärningarna var svensk medborgare. För brott som har begåtts utom riket döms efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet har begåtts av en svensk medborgare (2 kap. 2 § första stycket 1 brottsbalken). Detta gäller emellertid inte om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den har begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen (andra stycket).

Bestämmelsen i 23 kap. 1 § RB måste tolkas så att förundersökning får inledas i fråga om en gärning som har begåtts utomlands endast om det finns rättsliga förutsättningar att beivra den i Sverige. Det skall med andra ord i ett fall som det här aktuella finnas anledning att anta att det har förekommit ett förfarande som är straffbart såväl enligt svensk rätt som enligt den utländska rättsordning som är tillämplig (jfr JO 1971 s. 88; se även Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:6, där det anges att brottet "i princip" skall kunna beivras i Sverige).

För ett ställningstagande i frågan om de i ärendet aktuella anmälningarna skulle föranleda att förundersökning inleddes krävdes det således att beslutsfattaren hade tillgång till uppgifter om innehållet i fransk rätt i fråga om de gärningar som skulle ha begåtts i Frankrike. Införskaffande av sådana uppgifter får således anses ha varit en förutredningsåtgärd av avgörande betydelse för den fortsatta handläggningen.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att Kay Larsson med anledning av de i ärendet aktuella polisanmälningarna har föranstaltat om en utredning som i realiteten har haft karaktären av förundersökning men som har syftat endast till att ge honom underlag för ett ställningstagande i frågan om förundersökning skulle inledas eller ej. En omfattande brottsutredning, som har innefattat förhör med såväl vittnen som den person som var utpekad som misstänkt och som har redovisats i en sammanställning benämnd förundersökningsprotokoll, har således genomförts utan att författningsreglerna om förundersökning har varit formellt tillämpliga. Som framgår av vad som har sagts i det föregående har utredningen sträckt sig långt utöver vad som kan godtas i

fråga om en förutredning. Å andra sidan har det inte framkommit något som tyder på att Kay Larsson skulle ha vidtagit den grundläggande förutredningsåtgärden att inhämta upplysningar om innehållet i fransk rätt i fråga om de gärningar som enligt anmälningarna skulle ha begåtts i Frankrike. Han kan självfallet inte undgå kritik för sitt sätt att handlägga ärendet.

Lars M. har i sin anmälan också berört frågan om sekretesskydd för de uppgifter som inhämtats under utredningen.

Enligt 5 kap. 1 § första stycket 1 sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgifterna röjs.

Den enskildes sekretesskydd i sammanhanget framgår av 9 kap. 17 § sekretesslagen. I första stycket 1 föreskrivs att sekretess gäller i utredningar enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att denne eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgifterna röjs. Enligt första stycket 3 i samma paragraf gäller sekretess för sådana uppgifter också i bl.a. åklagar- och polismyndigheters verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott i andra fall än som åsyftas i punkterna 1 och 2 (bestämmelsen i punkt 2 gäller användningen av straffprocessuella tvångsmedel och personalkontroll). Bestämmelsen i punkt 3 är avsedd att göra det möjligt att hemlighålla exempelvis uppgifter som mera allmänt hänför sig till polisens brottsbekämpande verksamhet, såsom innehållet i vissa spaningsregister, samt sådana uppgifter om enskildas förhållanden som polisen får kännedom om i samband med lägenhetsbråk o.dyl. där den ingriper för att avvärja brott (Corell m.fl., Sekretesslagen. 1980 års lagstiftning med kommentar, tredje upplagan s. 308 f.).

Den allmänt rådande uppfattningen är att reglerna om förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 och 9 kap. 17 § första stycket 1 sekretesslagen blir tillämpliga på en brottsanmälan så snart den har upptagits av myndigheten även om det skulle dröja viss tid innan den egentliga handläggningen av ärendet påbörjas. Jag har tidigare uttalat att det inte finns någon anledning att ifrågasätta denna tillämpning i fall där en brottsanmälan är av sådant slag att den på det sätt som åsyftas i 23 kap. 1 § RB ger anledning till antagande att ett brott har begåtts (JO 1992/93 s. 199). Det torde vara möjligt att se på saken på samma sätt om det endast krävs begränsade kompletterande utredningsåtgärder för att man skall kunna konstatera att denna nivå har uppnåtts. I ett sådant fall bör således såväl innehållet i anmälan som de uppgifter som har inhämtats vid förutredningen kunna omfattas av förundersökningssekretess.

I detta fall dröjde det emellertid nästan två år från det att den första polisanmälan gjordes till dess Kay Larsson på grundval av en utredning som enligt vad som har sagts i det föregående gick långt utöver ramarna för en tillåten förutredning beslutade att förundersökning inte skulle inledas.

Eftersom sekretesslagens regler innebär begränsningar såväl av den i regeringsformen skyddade yttrandefriheten som av den i tryckfrihetsförordningen fastslagna rätten för envar att ta del av allmänna handlingar, är det angeläget att de tolkas i enlighet med sin ordalydelse och inte ges en extensiv eller analogisk tillämpning. Det kan därför i varje fall starkt ifrågasättas om reglerna om förundersökningssekretess har kunnat tillämpas på de uppgifter som inhämtades under utredningen. Jag vill i sammanhanget erinra om att det inte anses vara möjligt att under en förutredning analogiskt tillämpa rättegångsbalkens regler om straffprocessuella tvångsmedel. Det skulle därmed kunna hävdas att ett sekretesskydd för de uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som tillförs en utredning av det här aktuella slaget i stället


följer av regeln i 9 kap. 17 § första stycket 3 sekretesslagen. Det finns emellertid å andra sidan anledning att förmoda att lagstiftaren vid tillkomsten av denna regel inte har haft sådana situationer i åtanke.

Man kan således sammanfattningsvis konstatera att det är oklart vad som gäller i sekretesshänseende för uppgifter som har inhämtats under en sådan "förutredning" som den som är föremål för bedömning i detta ärende.

Som har nämnts i det föregående har Riksåklagaren i sitt yttrande tagit upp också frågorna om vad som allmänt gäller om någon som skall höras med anledning av en brottsanmälan befinner sig utomlands samt vad som skall anses gälla om ett sådant förhör hålls per telefon av en förhørsledare som finns här i landet. Det rör sig här om frågor av stort intresse. Eftersom de emellertid inte har någon direkt anknytning till det förfarande som har varit föremål för min granskning i ärendet anser jag mig inte ha anledning att gå in på dem i detta sammanhang.

Ärendet är härmed avslutat.


Claes Eklundh

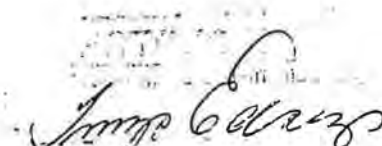

Birgitta Trägårdh

Expedition till

Lars M.

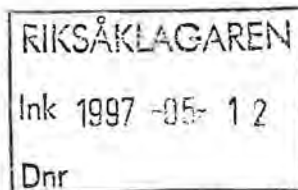
Åklagarmyndigheten i Kristianstad (C 0614-91)

Riksåklagaren (ÅD 1080-93)





Riksåklagaren
Box 163 70
103 27 STOCKHOLM



Yttrande över Ekobrottsberedningens rapport (Ds 1997:23) Skattekriminal

RÅ dnr 1997/0485

Anmodad inkomma med yttrande över rubricerade betänkande får jag anföra följande.

Sammanfattning

Förslaget om skattekriminal ger närmast intryck av att vara ett fullskaleförsök. Jag var, vid remissbehandlingen av ekobrottsberedningens förra förslag, positiv till att frågan utreddes men avstyrker det föreliggande förslaget, främst på den grunden att detta inte är tillräckligt genomarbetat och att det har betydande brister från rättssäkerhotssynpunkt.

Statsmakterna har under senare år strävat efter att få till stånd ett samlat grepp över den ekonomiska brottsligheten. För att ekobrottsbekämpningen skall bli effektivare genom att resurser, prioritering och utveckling av arbetsmetoder samlas på ett ställe har beslutats om inrättande av Ekobrottsmyndigheten. Denna organisatoriskt sammanhållna brottsbekämpning omöjliggörs om skattekriminalen inrättas, eftersom en avsevärd del av ekobrottsbekämpningen då kommer att ligga utanför Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområde. Inrättandet av skattekriminal går således stick i stäv med den ännu inte genomförda omorganisationen inom polis- och åklagarväsendet. Vidare leder förslaget till att man bevarar - och förstärker - den nuvarande svagheten med skilda mål och prioriteringar inom olika verksamhetsområden.

Beredningen har enligt min mening kraftigt överskattat behovet av skatterättslig kompetens och underskattat behovet av juridiska kunskaper och utredningserfarenhet i den brottsutredande verksamheten. Man kan inte avvara vare sig polisens, åklagarens eller skatterevisorns kompetens utan det är det samlade resultatet av dessas insatser som avgör vilka resultat som kan nås.

Påståendet om att inrättandet av skattekriminal löser problemen med seriekopplade myndigheter är vilseledande. Eftersom skattekriminalen skall vara en från den fiskala verksamheten fristående del blir det i praktiken ingen skillnad om anmälan lämnas till polisen eller till skattekriminalen. Samma rättsliga förutsättningar skall gälla, varför förundersökning inte kommer att kunna inledas tidigare än vad som nu är fallet. Inte heller kan man undgå att en helt ny handläggare måste ta sig an utredningen eftersom skatterevisorn måste stå vid sidan av, om åklagaren skall kunna använda

1997-05-07

ADS 62-97

denne som vittne eller sakkunnig i en process.

Förslaget om skattekriminal lämnar också den viktiga frågan om vem som skall ta hand om redan anmälda skattebrott och de brott som kommer att anmälas under tiden fram till dess verksamheten - om kanske fyra-fem år - kan fungera som avsett obesvarad. Eftersom det är balansen av outhärliga skattebrottsärenden som föranlett förslaget finner jag detta märkligt.

Problemen med skattebrottsutredningarna har framför allt haft sin grund i resursbrist och olika prioriteringar, inte i organisatoriska svagheter. Så som förslaget har utformats kommer brottsbekämpningen att fokuseras på brottslighet med ett lågt straffvärde, till nackdel för bekämpningen av den allvarigare brottsligheten. Detta, i kombination med att rekryteringen till skattekriminalen i huvudsak väntas ske från gruppen kvalificerade ekorevisorer, kommer sannolikt att leda till en nedgång av antalet anmälningar om grov ekonomisk brottslighet. Effektiviteten i ekobrottsbekämpningen kommer därför troligen att minska under överskådlig tid, om skattekriminal införs.

Jag avstyrker förslagen om att personal inom skatteförvaltningen skall kunna inleda och leda förundersökning. Både praktiska skäl och rättssäkerhetssynpunkter talar emot denna lösning, som dessutom skulle innebära ett principiellt avsteg från hur man i övrigt ser på behovet av åklagarinträde.

Jag avstyrker förslaget om att skattekriminalen skall ges befogenhet att verkställa beslut om tvångsmedel utan att få den befogenhet att utöva det våld som verkställigheten kan kräva. Man kan inte gå halvvägs som beredningen har föreslagit. Antingen måste man ge skattekriminalen samma befogenhet som tullkriminalen och polisen eller låta både beslut och verkställighet ligga på samma ställe som i dag.

Jag avstyrker förslaget om att strafföreläggande skall kunna utfärdas av personal inom skatteförvaltningen. Jag anser vidare att utrymmet för att använda förenklad utredning i stället för förundersökning är mycket begränsat.

Inledande synpunkter

I Ekobrottsberedningens rapport (Ds 1996:1) Effektivare ekobrottsbekämpning fanns ett principförslag om att överföra utredning av skattebrott från polisen till särskilda enheter inom skatteförvaltningen; inrättande av en s.k. skattekriminal. I mitt yttrande över den rapporten var jag positiv till att frågan utreddes vidare. Jag framhöll emellertid att en grundläggande förutsättning för att införa skattekriminal måste vara att det fortsatta utredningsarbetet ledde fram till förslag där de juridiska aspekterna på en ny utredningsorganisation hade lösts på ett tillfredsställande sätt. Vidare krävdes att den nya organisationen omgärdades med tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för att den skulle kunna godtas. Jag framhöll också risken för att förslaget skulle kunna leda till att bekämpningen av enklare ekonomisk brottslighet skulle prioriteras på bekostnad av utredning av allvarlig brottslighet.

Jag anser att det nu framlagda förslaget inte tillgodoser de grundläggande krav som måste ställas och avstyrker därför förslaget. De lagtekniska och rättsliga frågorna behandlas mycket ytligt, om de över huvud taget tas upp. Till stora delar bygger

1997-05-07

ADS 62-97

förslagen på antaganden och lösa spekulationer, i stället för på fakta och analys. Rättssäkerhetsaspekterna har inte beaktats tillräckligt. Härtill kommer att förslaget, om det genomförs, skulle leda dels till ganska långvarig effektivitetsförlust inom såväl skatteförvaltningen som åklagarväsendet, dels till en förskjutning från bekämpning av allvarlig skattebrottslighet till bekämpning av sådan brottslighet som i dag inte ens blir föremål för anmälan.

Även om jag avstyrker förslaget om att inrätta skattekriminal kommer jag i det följande att ta upp och närmare diskutera enskilda förslag i rapporten.

Utgångspunkter för en skattekriminalreform

Syftet med att tillskapa en Ekobrottsmyndighet har varit bl.a. att få till stånd ett samlat grepp över ekobrottsligheten och att möjliggöra en enhetlig prioritering. Förslaget om skattekriminal är ett betydande avsteg från den grundläggande syn på ekobrottsbekämpningen som Ekobrottsberedningen själv förfäktat och som remissinstanserna har ställt sig bakom. Redan i mitt remissyttrande över Ekobrottsberedningens förra förslag framhöll jag att förslaget om skattekriminalverksamhet går tväremot den allmänna uppfattningen att det som krävs för en effektivare ekobrottsbekämpning är en mera sammanhållen organisation, medan förslaget leder till en ännu mer splittrad organisation än vad som är fallet i dag.

Eftersom en avsevärd del av ekobrottsbekämpningen enligt förslaget förläggs till skattekriminalen kommer utredningsmetoder, prioritering, resursutnyttjande och brottsförebyggande verksamhet att utvecklas inom de organisationer som ansvarar för olika delar av ekobrottsbekämpningen. Ansvar kommer inte att ligga samlat. Detta innebär i praktiken att den organisatoriskt sammanhållna ekobrottsbekämpning som beredningen velat skapa med Ekobrottsmyndigheten redan från början omöjliggörs genom beredningens eget förslag om skattekriminal. Jag finner detta mycket märkligt. Samma skäl som talar för att inrätta Ekobrottsmyndigheten talar därför emot att inrätta skattekriminalen.

Av rapporten får man intrycket att polisen fullständigt saknar kompetens att utreda skattebrott. Detta är inte med sanningen överensstämmande. Om det förhöll sig så skulle all utredning av skattebrott som förekommit har varit fullständigt värdelös. Hur skall man då förklara ett stort antal fällande domar med långa fängelsestraff för skattebrott i utredningar som har genomförts av polispersonal? Ekobrottsberedningen gör sig, i sin iver att finna argument för sitt eget förslag, enligt min mening skyldig till övertolkning av såväl polisens inkompetens som skatteförvaltningens kompetens och möjligheter att utveckla en ny yrkesroll.

Enligt rapporten krävs det ingående kunskaper och kompetens på skatteområdet för att utreda skattebrottslighet. Tillräcklig sådan kompetens finns enligt beredningen bara inom skatteförvaltningen. Det framhålls särskilt att kunskaper om skatterätt är en "färskvara" och att det inte är möjligt för polisen att skaffa och upprätthålla nödvändiga kunskaper på området. Jag anser att beredningen gör sig skyldig till ett feltänkande härvidlag. Enligt min mening är det nämligen inte kunskaper i skatterätt, dvs kunskaper om den materiella skatterätten, som är av störst betydelse för brottsutredningar. Det är för utredningsarbetet ointressant om t.ex. mervärdesskatten låg på en viss skattesats vid en given tidpunkt. Skattskyldigheten är däremot av intresse men vållar mera sällan några större problem. Det är framför allt kunskaper

1997-05-07

ADS 62-97

om kontrollsystemen som är det väsentliga i en skattebrottsutredning. Det viktiga är bl.a. hur och när deklaration eller annan handling har lämnats (eller underlåtit), vem som har ansvarat för innehållet i denna och vilka kontroller som har förekommit från skatteförvaltningens sida av riktigheten i uppgifterna. Kunskaper om kontrollsystemen är av avgörande betydelse för att kunna bedöma möjligheterna att säkra muntlig och skriftlig bevisning. Kontrollsystemen ändras inte lika ofta som de materiella skattereglerna och beredningens resonemang om "kunskaper som färskvara" är därför enligt min mening inte relevant.

I rapporten framhålls vidare att det krävs ingående skattekunskaper för att kunna bedöma t.ex. skatteupplägg och deras eventuella brottslighet. Först och främst bör framhållas att de flesta skatteupplägg inte leder till brottsutredning. I många fall är skatteuppläggen nämligen inte brottsliga, men väl tveksamma från andra utgångspunkter. Inom skatterätten tillämpas ofta genomsyn när det gäller att bedöma ett skatteupplägg. En skattedom på genomsyn utesluter i de flesta fall att brott föreligger. Vidare bör framhållas att det oftast är de civilrättsliga aspekterna som är svårbedömda i ett skatteupplägg, nämligen frågan om det föreligger en civilrättsligt giltig handling, t.ex. ett köp. Hur beskattningen skall ske är sällan något problem i sig, däremot att visa huruvida det är fråga om skenavtal, skenhandlingar eller civilrättsligt giltiga företeelser. Beredningens argument att det krävs ingående skattekunskaper för att bedöma skatteupplägg har således inte heller bärkraft.

Det förhållandet att vissa typer av skattebrott, framför allt momsbedrägerier, både är skatterättsligt okomplicerade och utbredda bland vanliga kriminella tar beredningen över huvud taget inte upp. Det krävs enligt min mening polisiär erfarenhet för att kunna hantera utredningar med sådant klientel på ett bra sätt.

Enligt min mening kräver utredning av kvalificerad skattebrottslighet att olika kompetenser utnyttjas i samverkan för att nå bästa möjliga resultat. Man kan inte avvara vare sig åklagarens, polisens eller skatterevisorns kunskaper och särskilda kompetens. Läser man förslaget noga finner man också att polisen inte är en utbytbar komponent. Detta döljs emellertid under påståenden om att det bara är i mera tekniska hänseenden, t.ex. vid våldsanvändning, som deras insatser behövs. Jag anser således att förslaget bygger på en felaktig underskattning av behovet av kompetens avseende brottsutredning och en motsvarande felaktig överskattning av behovet av skattekunskaper.

Det viktigaste skälet till att frågan om utredning av skattebrott inom skatteförvaltningen aktualiserades var att ett stort antal anmälda skattebrott blivit liggande outredda hos polisen. Det finns alltså ett stort antal skattebrottsanmälningar som främst av resursskäl inte hunnit utredas. Beredningen förbigår med tystnad vad som skall hända med dessa anmälningar om man tillskapar en skattekriminal. Dessa anmälningar kan knappast överlämnas till den nya skattekriminalen eftersom den först efter en tid av fyra-fem år antas kunna ta sig an mera kvalificerade uppgifter. Samtidigt förutsätts att den nya Ekobrottsmyndigheten skall kunna avlastas genom att skattekriminalen tillskapas. Frågan är då vem som skall utreda alla dessa brott, som ofta har ett högt straffvärde. Skall de läggas åt sidan i avvaktan på att den nya skattekriminalen kan ta sig an dem? Eller skall de läggas åt sidan i avvaktan på preskription? Ingenting är acceptabelt. Hur skall man göra med alla de brott som kan förväntas anmälas under den kommande femårsperioden innan skattekriminalen ännu nått den kompetensnivå när den kan ta över? Samma problem uppstår

1997-05-07

ADS 62-97

nämligen i dessa fall. Alla dessa frågor lämnas olösta i förslaget.

Ett annat huvudargument för att överföra skattebrottsutredningar från polisen till skatteförvaltningen har varit att man enligt rapporten undviker problemet med "seriekopplade myndigheter". Förslaget ger emellertid inte den effekten. Eftersom skattekriminalen skall vara en från den fiskala verksamheten fristående del av skatteförvaltningen blir det i praktiken ingen skillnad mellan om ärendet överlämnas till polisen eller skattekriminalen.

Det är - och förblir - således oundvikligt att olika enheter inom skatteförvaltningen och andra myndigheter tar befattning med utredningar om skattebrott, såvida man inte tar bort även skattekriminalen, åklagaren och domstolen. Det kommer, oavsett hur verksamheten organiseras, i de flesta fall att vara nödvändigt att genomföra skatteutredningen innan förundersökning kan inledas, på grund av skattebrottets konstruktion. Föreligger det inget skatteundandragande (eller fara för sådant) finns det heller inget brott att utreda. Förundersökning förutsätter att det finns anledning att anta att ett konkret brott har förövats. Den brottsutredande grenen av skatteförvaltningen kommer inte att kunna kopplas in tidigare än vad som nu är fallet med polisen, eftersom det även i fortsättningen krävs samma rättsliga förutsättningar för att inleda förundersökning. Enligt uppgift slutförs skatteutredningen för närvarande i omkring tre fjärdedelar av alla fall innan brottsanmälan görs. Någon större förändring härvidlag kan knappast förväntas, med undantag för vissa enkla förseelser som i dag inte ens blir föremål för anmälan. Åklagaren kommer, liksom nu, att förr eller senare att kopplas in i utredningen. Efter åtalet kommer även domstolen in i bilden. Jag anser således att det är direkt vilseledande att påstå att inrättandet av skattekriminal innebär ett slut på problemen med seriekopplade myndigheter.

De argument som enligt beredningen skulle tala för inrättande av skattekriminal har således inte alls den tyngd som rapporten vill ge sken av, samtidigt som de skäl som talar emot den föreslagna lösningen inte behandlas särskilt ingående.

Enligt min mening finns det anledning att även analysera de skäl som talar mot inrättandet av skattekriminal. Den viktigaste aspekten är om den föreslagna lösningen tillgodoser rättssäkerhetskraven i tillräcklig utsträckning.

En betydelsefull principiell fråga är hur skatteförvaltningens båda grenar skall samarbeta, om man inrättar skattekriminal. I rapporten förutsätts att delarna skall vara åtskilda och att den skatterevisor som upptäcker ett skattebrott enbart skall fungera som stöd och sakkunnig till den brottsutredande personalen. Jag vill understryka vikten av att det görs en fullständig åtskillnad mellan fiskal och brottsutredande verksamhet. Detta kan inte nog starkt betonas. Det vore förödande från åklagarsynpunkt med minsta sammanblandning av roller.

Ett huvudskäl till att en skarp gräns måste dras mellan den fiskala och den brottsutredande verksamheten är att den som utfört skatterevisionen, och som därigenom skapat den grund på vilken brottsutredningen vilar, är en nödvändig resurs för åklagaren vid en eventuell rättegång. Denna person kan inte, med bibehållande av sin objektivitet, också engageras djupt i förundersökningsarbetet. För att revisorn skall kunna uppträda som vittne eller sakkunnig vid rättegången - vilket normalt är nödvändigt för att åklagaren skall kunna styrka sin talan - måste

1997-05-07

ADS 62-97

denne ha viss distans till utredningsarbetet. Rätten, den tilltalade och hans försvarare skulle med fog kunna ifrågasätta skatterevisorns saklighet om denne både skall spela rollen av opartisk sakkunnig och engagerad brottsutredare (jfr bl.a. JK 1986 s. 117). En sammanblandning av rollerna skulle därför enligt min mening kunna leda till ett ökat antal frikännande domar för skattebrott.

I det sammanhanget vill jag understryka att de krav som Europakonventionen ställer både i artikel 6 - som redan i dagens läge vållar problem på skatteområdet - och när det gäller kravet på equality of arms kan göra den föreslagna organisationen där skatteförvaltningen på en gång spelar rollen av anmälare, utredare och åklagare högst tveksam.

Den nödvändiga åtskillnaden mellan fiskal och brottsutredande verksamhet innebär att någon egentlig tids- eller arbetsvinst inte görs om brottet anmäls till skattekriminalen i stället för till åklagaren. Oavsett om polisen eller skattekriminalen utreder en anmälan måste en ny befattningshavare ta vid och sätta sig in i hela materialet. En annan sak är att förslaget möjligen kan leda till en omfördelning av resurser inom skatteförvaltningen så att totalt sett mer resurser används för skattebrottsutredningar än i dag, om man summerar polisens och skatteförvaltningens insatser.

Jag anser också att den jämförelse som görs mellan skatteförvaltningen och tullen som på en gång debiterande och brottsutredande organ haltar betänkligt. Tullkriminalens uppgift är främst att utreda varusmuggling av traditionellt slag. De s.k. undandragandebrotten är mycket få i förhållande till tullkriminalens totala arbetsbörda. Tullverkets och tullkriminalens uppgift är utpräglat polisiär. Detta avspeglas också bl.a. i det förhållandet att tullen har samma befogenheter som polisen, eller i vissa fall t.o.m. mer långtgående, att utöva våld och att använda straffprocessuella tvångsmedel. Tullkriminalen har alltid obegränsad möjlighet att utnyttja överskottsinformation som den fått del av vid tvångsmedel (vilket skatteförvaltningen inte har om tvångsåtgärden inte godtas av domstol). Bevisbördan är densamma i all tullkriminalens verksamhet, medan skatteförvaltningen får leva med dels en skatterättslig bevisbörda som förutsätter att den enskilde bevisar sin oskuld gentemot staten, dels en straffrättslig där staten ensam har all bevisbörda, om skattekriminalen inrättas. Särskilt det sistnämnda kommer enligt min mening att kanske vara det svåraste hindret mot en ny verksamhet. Det är lättare att gå från att tillämpa en straffrättslig bevisbörda till en skatterättslig än tvärtom. Eftersom det är den enskilde som riskerar att komma i kläm om skattekriminalen skulle vidta åtgärder i fall där bevisningen är otillräcklig förutsätter inrättandet av skattekriminal att starka rättssäkerhetsgarantier tillskapas.

Det är åklagaren som utövar rättslig kontroll över polisens och tullkriminalens verksamhet genom sin åklagar- och förundersökningsledarroll. Åklagarens uppgift är bl.a. att utöva kontroll över att utredningen bedrivs objektivt och på ett sätt som tillgodoser enskildas rättssäkerhetsintressen (se SOU 1987:72 s. 296 och SOU 1992:61 s. 283). Inte sällan innebär detta att åklagaren fungerar som en broms mot alltför energiska utredare. Ett huvudskäl till att åklagare alltid är förundersökningsledare från början i alla ärenden som rör ekonomisk brottslighet är att det i dessa ärenden ställs särskilt stora krav på att åklagarbedömningar görs redan i samband med beslutet att inleda förundersökning. Om man skulle överlämna till skatteförvaltningen att besluta om inledande av förundersökning i skattebrottsärenden skulle detta innebära ett avsteg från den grundläggande principen. Skatteförvaltningen

1997-05-07

ADS 62-97

skulle således ges en mer omfattande befogenhet än polisen när det gäller möjligheter att påbörja en brottsutredning utan föregående kontakt med åklagare. Jag finner detta mycket betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt, särskilt som skatteförvaltningen får den dubbla rollen av debiterande och brottsutredande organ. Eftersom en brottsutredning kan ge upphov till ytterligare skattedebiteringar kan en sådan lösning kritiseras från såväl principiella som andra utgångspunkter. Det kan tillfogas att det ingalunda är ovanligt att skatteförvaltningen vill få till stånd en förundersökning men att åklagaren vägrar på grund av att det inte finns anledning att anta att något brott har förövats. Ofta bottnar de skilda åsikterna i att skatteförvaltningen är van vid en helt annan bevisbörda och utgår från att en förundersökning kan inledas om den skattskyldige inte själv kan komma med en övertygande förklaring om att han inte har begått något brottsligt.

En svaghet i förslaget, som över huvud taget inte diskuteras, är att skattekriminalen under uppbyggnadsskedet kommer att behöva extra mycket stöd från åklagaren i egenskap av förundersökningsledare. Vidare kommer sannolikt utbildningen av skattekriminalens personal att temporärt belasta polis- och åklagarresurserna. Åklagarväsendets resurser är redan nu knappa och den extra insats som krävs om slutresultatet skall bli bra kan bli svår att få fram.

När skattekriminalens verksamhet kommit i gång kommer den sannolikt att få konkurrera med Ekobrottsmyndigheten om åklagarresurserna. Det finns en risk att skattekriminalen då kan hamna i ett sämre läge. Detta gäller särskilt om skattekriminalen till en början satsar främst på utredning av sådana brott på bötesnivå som i dag inte ens anses värda att anmäla. Ekobrottsmyndighetens åklagare - som i övrigt bara har kvalificerade uppgifter - kan inte förväntas högprioritera skattekriminalen i valet mellan dess ärenden och omfattande, svårutredd kriminalitet med högt straffvärde.

Om skatteförvaltningen ges brottsutredande uppgifter får den en helt ny roll. Denna nya roll kan visserligen sägas ligga i linje med den kontrolluppgift som förvaltningen har. Samtidigt bör beaktas att skatteförvaltningens personal helt saknar kunskaper om och erfarenhet av straffrättsliga frågor. Det har ibland ansetts problematiskt att förena skatteförvaltningens roll som serviceorgan med den kontrollerande rollen. Att nu införa även en renodlat repressiv funktion inom skatteförvaltningen kan med fog leda till att trovärdigheten i bl.a. servicerollen går förlorad. I sammanhanget bör framhållas att det förhåller sig annorlunda med tullen, eftersom den under århundraden haft en kontrollerande och repressiv roll, medan dess servicefunktioner har varit, och är, mycket mer begränsade än skatteförvaltningens. Enligt min mening måste vinsterna med en skattekriminalreform vara stora om de skall uppväga de nackdelar som den kan innebära för skatteförvaltningens allmänna verksamhet.

Problemen med skattebrottsutredningarna har framför allt haft sin grund i resursbrist och olika mål och prioriteringar, inte i organisatoriska svagheter. De kan därför lösas utan omfattande omorganisationer. Så som förslaget om skattekriminal har utformats i rapporten riskerar att man effektiviteten i ekobrottsbekämpningen minskar i stället för att öka. Vidare leder förslaget till en kraftig fokusering på brottslighet med lågt straffvärde, till nackdel för bekämpningen av allvarigare brottslighet.

De skäl som talar för inrättande av skattekriminal är således enligt min mening betydligt svagare än de som talar för. Jag avstyrker därför det föreliggande

1997-05-07

ADS 62-97

förslaget.

Beredningen har framför allt lutat sig mot två exempel vid sin utformning av förslaget, nämligen tullkriminalen och den tyska organisation där fiskal utredning och skattebrottsutredning kombineras. Båda organisationerna uppges fungera väl. Det är alltid vanskligt att dra slutsatser vid jämförelser av detta slag. Jämförelsen med tullkriminalen haltar betänkligt, vilket jag kommer att utveckla närmare i det följande. När det gäller den tyska organisationen kan man enligt min mening inte dra några slutsatser alls på basis av tillgängliga fakta, eftersom grundläggande uppgifter om hur skattesystemet är utformat i materiellt hänseende, vilka kontrollsystem och kontrollmetoder som tillämpas, hur reglerna om beslut, överklagande, omprövning etc är utformade krävs för att man skall kunna göra en rimlig bedömning.

Enligt min mening bör, om en skattekriminal inrättas, den lösning väljas som föreslogs i Riksskatteverkets rapport 1995:9 och som även liknar steg ett i rapporten, nämligen att åklagaren får rätt att anlita biträde av skattekriminalen i stället för av polisen när åklagaren bedömer detta vara lämpligt. Med en sådan lösning skulle man tillgodose önskemålet att engagera skatteförvaltningen i förundersökningarna, samtidigt som åklagaren skulle behålla det av statsmakterna önskade helhetsgreppet om all ekobrottsbekämpning.

Förundersökning i långsiktigt perspektiv

Enligt förslaget skall skattekriminalens arbetsområde omfatta all skattebrottslighet, oavsett svårhetsgrad samt även bl.a. bokföringsbrott. Detta aktualiserar frågan om hur utredningsarbetet skall bedrivas i de mer kvalificerade ärendena där det finns ett fortlöpande behov av polisiära befogenheter.

Enligt min mening förutsätter utredning av all annan skattebrottslighet än den mest okomplicerade tillgång till personella tvångsmedel. Hämtning till förhör är en vanlig åtgärd även vid utredning av skattebrott av normalgraden. I svårare utredningar förekommer det mycket ofta. I de senare krävs dessutom i många fall mer ingripande personella tvångsmedel som anhållande och häktning åtminstone under någon tid. Beredningen har inte gått närmare in på hur man skall klara konflikten mellan att skattekriminalen skall svara för utredningen medan den saknar de nödvändiga befogenheterna. Det förutsätts att åklagaren skall kunna klara denna balansgång genom att använda sig av såväl skattekriminalens som polisens utredningsresurser. Redan med dagens organisation är det svårt att få till stånd en samtidig insats av skatteförvaltningen, polisen och åklagaren eftersom varje organisation har sina arbetsuppgifter, sina mål och sin egen prioritering. Att sammanjämka dessa med ytterligare en komponent, nämligen skattekriminalen kommer inte att bli lätt. Jag fruktar därför att det är bekämpningen av den allra allvarligaste ekonomiska brottsligheten som kommer i kläm om man bestämmer skattekriminalens arbetsområde så som har föreslagits.

Jag avstyrker att bokföringsbrott skall ingå i skattekriminalens normala uppgifter. Däremot kan övervägas om åklagaren i det enskilda fallet skall kunna ge skattekriminalen i uppdrag att utreda även sådan brottslighet. Detta bör i så fall ske med stöd av den föreslagna allmänna regeln om att vissa andra brott efter en lämplighetsprövning skall kunna utredas av skattekriminalen.

1997-05-07

ADS 62-97

Jag avstyrker även förslaget om att personal inom skatteförvaltningen skall kunna inleda förundersökning. Det krävs kunskaper och erfarenheter av ett helt annat slag än vad som förekommer inom skatteförvaltningen för att rätt bedöma om det föreligger en tillräcklig brottsmisstanke för att förundersökning skall inledas, vad denna skall omfatta och hur den skall inriktas. Ekonomisk brottslighet intar en särställning när det gäller behovet av juridisk expertis och rättsliga bedömningar i inledningsskedet. För den enskilde är det en viktig rättssäkerhetsfråga att förundersökning inte inleds utan grund.

Den jämförelse som beredningen har gjort med tullkriminalens verksamhet haltar. Tullkriminalens rätt att inleda förundersökning är nödvändig mot bakgrund av att det normalt är en viss händelse som utlöser brottsmisstanken, framför allt att insmugglat gods eller förfalskade tullhandlingar eller liknande upptäcks. I en sådan situation krävs normalt ett omedelbart ingripande genom ett straffprocessuellt tvångsmedel. Varan eller handlingen tas i beslag och därmed har en förundersökning formellt inletts. Förhållandet är helt annorlunda när det gäller skattebrott. I dessa fall är det sällan någon konkret händelse som utlöser ett behov av att omedelbart inleda en förundersökning. Det finns som regel gott om tid för eftertanke och för att underställa åklagaren frågan om förundersökning bör inledas eller ej.

Mot den nu angivna bakgrunden anser jag att det, i motsats till vad som är fallet med tullkriminalens verksamhet, inte finns något sakligt behov av att låta skatteförvaltningen besluta om inledande av förundersökning.

Ekobrottsberedningen synes inte heller ha funderat närmare över vilka konsekvenser förslaget om rätt för skatteförvaltningen att inleda och leda förundersökning skulle få. En sådan konsekvens är att tjänstefelsansvar kan aktualiseras om förundersökning inleds utan grund. Inom rättsväsendet ställs stränga krav på den som beslutar i frågor av detta slag. Motsvarande krav måste självfallet ställas på företrädare för skatteförvaltningen.

Enligt min mening är utrymmet för att ge skattekriminalen förundersökningsledning mycket begränsat. I mål om ekonomisk brottslighet är det vanligare än eljest att det krävs åtgärder av åklagare eller domstol redan på ett tidigt stadium. Beslut om förundersökningsbegränsning - vilket är regel snarare än undantag i ekobrottsärenden - kräver åklagarbeslut. Vidare fattar åklagaren flertalet beslut i tvångsmedelsfrågor. Förordnande av offentlig förvarare, beslags- eller kvarstadsförhandlingar eller andra åtgärder som kräver domstolsmedverkan förutsätter också att en åklagare har kopplats in. Det är överväganden av detta slag som har lett fram till att åklagare alltid beslutar om förundersökning skall inledas eller ej beträffande ekonomisk brottslighet. Som jag tidigare har anfört talar rättssäkerhetsskäl mot den föreslagna lösningen. Även praktiska skäl talar alltså i samma riktning.

Om skattekriminalen skall ges befogenhet att verkställa beslut om straffprocessuella tvångsmedel - vilket jag i och för sig inte har något att erinra emot - är det enligt min mening oundvikligt att skattekriminalen, på samma sätt som tullkriminalen, också ges rätt att utöva det våld som verkställigheten kan kräva. Jag menar att man inte, som beredningen har föreslagit, kan gå bara halvvägs och ge skattekriminalen verkställighetsuppgifter men utan rätt att använda erforderligt våld. Inkonsekvensen i förslaget syns tydligt om man betänker att beslut om husrannsakan i skattebrottmål i ett stort antal fall kombineras med beslut om hämtning till förhör. Jag har svårt att

1997-05-07

ADS 62-97

se att det skulle vara någon fördel med att ge skatteförvaltningen befogenhet att verkställa den ena typen av tvångsmedel när andra tvångsmedel som förekommer samtidigt måste verkställas av polisen.

Om lagstiftaren inte vill överlämna till fler kategorier tjänstemän att utöva våld bör inte heller verkställighetsuppgifter avseende straffprocessuella tvångsmedel överlämnas. I så fall bör båda uppgifterna ligga kvar hos polisen. Jag vill också peka på riskerna för en oklar ansvarsfördelning när en myndighet beslutar om en tvångsåtgärd, en annan skall verkställa den med biträde av en tredje myndighet. Detta är inte godtagbart ur rättssäkerhetssynpunkt för den enskilde. Jag avstyrker således förslaget även i denna del.

Förundersökning i kortsiktigt perspektiv

Beredningen har föreslagit att skatteförvaltningen i det kortare perspektivet inte själv skall kunna avgöra vilka ärenden som skall bli föremål för utredning. Detta skall i stället avgöras av åklagare. Detta är enligt min mening från rättssäkerhetssynpunkt den enda godtagbara lösningen. Samtidigt går detta inte att förena med önskemålet om att skatteförvaltningen skall kunna ta ett helhetsgrepp på skattebrottsligheten och prioritera mellan skattekontroll och brottsutredning. Skatteförvaltningen kommer nämligen inte att på förhand kunna bedöma vilka resurser som kan krävas. Det finns en uppenbar risk att det antingen avsätts för stora resurser - varvid annan verksamhet inom skatteförvaltningen blir lidande - eller att resurserna blir för små, varvid skattekriminalen kan bli en ny flaskhals i den totala ekobrottsbekämpningen.

Det kortsiktiga alternativet innebär också, som jag har utvecklat ovan, en kraftig belastning på åklagarväsendet.

Redan i det första steget skall enligt förslaget skattekriminalen kunna självständigt utreda sådana brott som inte kräver förundersökning. Enligt en uppskattning skulle det röra sig om cirka 1 000 ärenden per år. Som jag utvecklar nämare i det följande anser jag att det, med dagens regler i 23 kap. rättegångsbalken, i stort sett saknas utrymme för att använda den förenklade utredningsformen i de ärendetyper som skattekriminalen skall handlägga.

Förutredning m.m.

Jag har i sak inget att erinra mot förslagen om skattekriminalens uppgifter utanför förundersökning, om en sådan organisation skall tillskapas. Det bör dock ankomma på åklagaren att avgöra om förutredningsåtgärder krävs och om skattekriminalen eller polisen bör biträda med sådan utredning.

Jag har ingen invändning mot att skattekriminalen får brottsförebyggande uppgifter. Det är enligt min mening en fördel om den s.k. PEK-verksamheten förs över från polisen till skatteförvaltningen, där den rätteligen hör hemma.

När det gäller frågan om skattekriminalen även skall bedriva kriminalunderrättelseverksamhet känner jag mig kluven. Å ena sidan kan sådan verksamhet ses som ett naturligt led i skattekriminalens uppgifter om den skall svara för i princip alla utredningar på skattebrottsområdet, å andra sidan förutsätter en framgångsrik underrättelseverksamhet att en helhetsbild kan skapas. Om Ekobrottsmyndigheten

1997-05-07

ADS 62-97

skall ägna sig åt underrättelseverksamhet inom sin del av ekobrottsbekämpningen, skattekriminalen inom sin del samtidigt som polisen bedriver underrättelseverksamhet som bl.a. tar sikte på kvalificerade förmögenhetsbrott får man en splittring som enligt min mening är djupt olycklig. Härtill kommer att polisen fortfarande bygger upp sin underrättelseverksamhet. Särskilt under uppbyggnads-skedet är det viktigt att verksamheten kan hållas samman. Jag avstyrker därför att skattekriminalen skall bedriva egen underrättelseverksamhet.

Beredningen har en mycket optimistisk syn på möjligheterna för skattekriminalen att delta i internationellt samarbete med polismyndigheter. Enligt min mening har denna optimism knappast någon förankring i verkligheten. Polismyndigheter samarbetar gärna med polismyndigheter i andra länder men visar större skepsis när det gäller samarbete med för dem okända verksamheter av blandkaraktär. Inom ramen för enskilda brottsutredningar torde detta kunna överbryggas med åklagarens hjälp. Det förhåller sig emellertid annorlunda när det gäller allmänt informationsutbyte, bl.a. i form av underrättelseverksamhet. Det finns därför en stor risk att värdefull information kan gå förlorad och att möjligheterna till snabb och informell hjälp försämras avsevärt med den föreslagna lösningen. Detta kan, åtminstone på kort sikt, inte kompenseras genom de samarbetsmöjligheter som står skatteförvaltningen till buds eftersom specialitetsprincipen är inskriven i de flesta internationella samarbetsavtal på området.

Strafföreläggande

Ekobrottsberedningen har, utan närmare analys eller redovisning av fakta, antytt att strafföreläggandeinstitutet för närvarande inte används inom ekobrottsbekämpningen i den utsträckning som är möjlig. Jag delar inte den uppfattningen. Enligt min mening finns det två huvudskäl till att strafföreläggande mycket sällan kan användas vid ekonomisk brottslighet. Båda är av juridisk natur. Det främsta hindret mot att använda strafföreläggande är att en förutsättning för strafföreläggande är att brottet i princip är erkänt. Så är mycket sällan fallet ens vid enklare brott på skatteområdet, i motsats till tullverksamheten där den misstänkte oftast har gripits på bar gärning. Den misstänkte har som regel ett starkt intresse av att inte få målet avgjort, bl.a. i förhoppningen om att preskription skall inträda för delar av brottsligheten. Vid brott rörande underlåtenhet att göra skatteavdrag och att inbetala skatt kan personlig betalningsskyldighet aktualiseras. I sådana fall kan strafföreläggande inte heller utfärdas. Ytterligare ett skäl till att strafföreläggande sällan utfärdats är att straffskalorna är sådana att det, fram till en nyligen genomförd lagändring, inte var möjligt att utfärda strafföreläggande för flertalet av de brott som inom skatteområdet som anmäldes. Beredningens antagande att om fler bötesbrott utreddes skulle strafföreläggande kunna tillämpas i fler fall är en ren spekulation.

Jag anser således att ekobrottsberedningen har övertolkat möjligheterna att använda strafföreläggande vid ekonomisk brottslighet. Även efter den uppmjukning av reglerna om strafföreläggande som gjorts under den senaste tiden är det lagliga utrymmet för strafföreläggande begränsat. Vidare bör framhållas att en ändrad organisation inte kan förväntas få till följd att fler personer erkänner brott och är villiga att motta strafföreläggande. Endast i fråga om sådana enkla brott som i dag inte ens föranleder anmälan kan det enligt min mening finnas ett visst utrymme för att använda strafföreläggande. Den uppskattade mängden strafförelägganden (1 000 per år) är således enligt min mening orealistisk.

1997-05-07

ADS 62-97

Ekobrottsberedningen synes ha utgått från att förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken skall kunna tillämpas av skattekriminalen i stor utsträckning. Jag delar inte den uppfattningen. Det förenklade förfarandet innebär inte att lägre krav ställs på underlaget för prövningen av ansvarsfrågan utan tar bara sikte på dokumentationen. Förenklad utredning är avsedd att användas när det är fråga om förseelser av okomplicerad natur som kräver mycket ringa utredning och där det i princip inte förekommer något skriftligt material som den misstänkte behöver ta del av för att kunna ta ställning till misstanken. De brott som kan bli aktuella för skattekriminalens del är i de allra flesta fall av den arten att det förekommer skriftliga handlingar som bör delges den misstänkte. Redan av det skälet är en förenklad utredning utesluten. Härtill kommer att förenklad utredning normalt används vid brott av schablonkaraktär, t.ex. hastighetsöverträdelser och andra trafikbrott, medan ekonomiska brott förutsätter en individualiserad utredning. Jag anser således att ekobrottsberedningen underskattat de rättsliga krav som kommer att ställas på verksamheten vid skattekriminalen.

Tullkriminalens verksamhet att utfärda strafförelägganden kan styras av enkla schabloner som antalet insmugglade liter sprit, antalet insmugglade cigaretter eller värdet på insmugglat gods. Härigenom är det möjligt både att finna lättillämpade gränser för när ärendet skall överlämnas till åklagare och att skapa en enhetlig rättstillämpning. I motsats till vad som är fallet när det gäller tullkriminalens verksamhet är de brott som kan komma att utredas av skattekriminalen betydligt mer individualiserade. Det är svårt att finna generella normer för straffmätningen när det inte är fråga om enhetliga ärendetyper. Någon motsvarande enhetlighet torde därför inte vara möjlig att nå inom skattekriminalens verksamhetsområde. Detta är enligt min mening ett avgörande skäl mot att överlåta till personal inom skatteförvaltningen att utfärda strafföreläggande.

Ett annat avgörande skäl mot en sådan lösning är att tullåklagare har en mer eller mindre fullständig åklagarroll. I dennes uppgifter ingår att inleda och leda förundersökning, att besluta om straffprocessuella tvångsmedel och ytterst även att föra talan i domstol (se SOU 1991:84 s. 427-434). Jämförelsen med tullens verksamhet är således inte adekvat.

Det är enligt min mening inte heller möjligt att ur åklagarens hela verksamhetsområde bryta ut bara en liten del för särskild handläggning. Om man vill åstadkomma ett utrymme för summarisk handläggning i enklare fall inom skatteförvaltningen vore det rimligare att använda ordningsbottsinstitutet. Detta är inte förbundet med åklagaruppgifter i övrigt. Såväl tulltjänstemän som poliser har i dag möjlighet att utfärda ordningsbot, som är ett juridiskt ännu enklare förfarande än strafföreläggande.

I sammanhanget bör också beaktas att bedömningen av om det föreligger uppsåt eller oaktsamhet normalt är mycket enkel inom tullkriminalens verksamhetsområde, medan det motsatta är fallet med de ärenden som skattekriminalen förutsätts handlägga. Denna bedömning är av avgörande betydelse både för frågan om strafföreläggande kan utfärdas och för straffmätningen.

Beredningen synes inte heller ha noterat att dess förslag leder till att skattemyndigheten får rollen som både polis- och åklagarmyndighet genom förslagen. En sådan konstruktion - som nyligen har avvisats av statsmakterna när det gäller Ekobrottsmyndigheten - strider mot grundläggande principer inom rättsväsendet.

1997-05-07

ADS 62-97

Jag avstyrker således att personal inom skatteförvaltningen ges rätt att utfärda strafföreläggande. Detta är, så som strafföreläggandeinstitutet utformats i svensk rätt, en kvalificerad åklagaruppgift där åklagaren övertagit dömande uppgifter. Eftersom det helt saknas kunskaper om straffrättsliga bedömningar inom skatteförvaltningen är det från rättssäkerhetssynpunkt oacceptabelt att, ens på längre sikt, lägga över denna uppgift.

Avgränsning och organisation

Eftersom jag avstyrker förslaget om att inrätta skattekriminal avstår jag från att gå närmare in på detaljer om organisationen. Jag vill dock ifrågasätta den beräknade arbetsvolymen för skattekriminalens verksamhet. Som jag framhållit ovan har beredningen i olika avseenden utgått från felaktiga förutsättningar, bl.a. när det gäller möjligheterna att använda förenklat utredningsförfarande, utrymme för att utfärda strafföreläggande och möjligheterna att med skattekriminalens hjälp bedriva utredningar om annat än bagatellartade skattebrott. Enligt min mening kommer skattekriminalen sannolikt att under överskådlig tid tilldelas få ärenden.

Rekrytering och utbildning

Beredningen har utgått från att de personer som skall rekryteras till skattekriminalen i huvudsak kommer att tas från skatteförvaltningen. I första hand är det revisorer som sysslat med ekobrottsrevisioner som kan tänkas komma i fråga. Jag delar beredningens uppfattning att sådana personer förmodligen har de bästa bakgrundskunskaperna. Jag vill dock betona att den som har rätt personlighet och bakgrund för att med kraft driva utredning och debitering i komplicerade skatteärenden kanske inte alltid har den mest lämpliga personligheten för utredningsarbete i förundersökning, där kraven på objektivitet, hänsyn och legalitet är starkt betonade. Det är därför inte självklart att rekryteringen huvudsakligen bör ske ur den gruppen.

Eftersom skattekriminalen under ett flerårigt uppbyggnadsskede kommer att i huvudsak syssla med ganska okvalificerade utredningar kan det bli svårt att intressera skatterevisorer med vana vid självständigt arbete för den nya verksamheten. Jag vill därför varna för att det kan uppstå rekryteringsproblem.

Jag känner vidare stor oro för att verksamheten med kvalificerade ekobrottsrevisioner kan bli allvarigt lidande under en lång period om rekryteringen sker på det föreslagna sättet. En överflyttning av kompetent personal från ekobrottsrevisioner till skattekriminalverksamhet kan komma att under en längre tidsperiod medföra ett väsentligt minskat antal anmälningar om kvalificerade skattebrott eftersom det tar tid att lära upp nya ekobrottsrevisorer. Reformen kan därför komma att leda till att enkla brott utreds på bekostnad av mera kvalificerade. Detta kan givetvis inte godtas.

Viss rekrytering av ekonomer har även förutsatts kunna äga rum från åklagar- och polisväsendet. Enligt min mening vore det djupt olyckligt om den nyinrättade Ekobrottsmyndigheten och den nyinrättade skattekriminalverksamheten skulle konkurrera om samma arbetskraft. Detta gagnar inte den helhetssyn på ekobrottsbekämpningen som statsmakterna eftersträvar.

1997-05-07

ADS 62-97

Lagteknisk lösning och författningsförslag

Jag anser att den lagtekniska lösning som har valts, med en särskild lag om skattekriminalens verksamhet, är den lämpligaste. När det gäller enskilda delar i förslaget har jag dock på många punkter en avvikande uppfattning. Jag anser vidare att det vore fel att redan nu lagstifta om så omfattande befogenheter för skattekriminalen som t.ex. förundersökningsledning och liknande. Om skattekriminalen inrättas bör en sådan diskussion tas upp först efter en utvärdering av reformens första steg.

Den föreslagna lagen utgör i förhållande till rättegångsbalken en särreglering. Detta bör framgå redan av de inledande bestämmelserna i stället för i 5 §. Jag anser också att den inledande bestämmelsen bör utformas efter mönster av 1 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Man bör undvika uttryck som "förundersökningens bedrivande" eftersom detta kan leda till felaktiga motsatsslut. Eftersom rättegångsbalkens regler gäller torde även 11 § kunna avvaras; endast om man vill frånta skattemyndigheten rätten att företa förenklade utredningar krävs en särreglering.

Bestämmelserna om tvångsmedel bör - oavsett vilka sakliga lösningar som väljs omarbetas fullständigt. En viktig fråga i sammanhanget är vem som skall besluta om tvångsmedel. Den valda lösningen - att lägga beslut och verkställighet på skattemyndigheten - strider mot den systematik som i övrigt tillämpas när det gäller straffprocessuella tvångsmedel. Om skattemyndigheten skall ha rätt att inleda och leda förundersökning skall befogenheterna ligga på förundersökningsledaren, dvs den person som har denna uppgift och inte på myndigheten som sådan. När det gäller verkställighet och beslut vid fara i dröjsmål bör befogenheten ligga på utredningsmannen (jfr att motsvarande uppgift ligger på polisman eller tulltjänsteman). Det bör av lagtexten klart framgå vilka som har den angivna befogenheten (jfr bl.a. 13-19 §§ varusmuggningslagen).

Eftersom skattekriminalens tillkomst inte innebär att polisens uppgifter på brottsutredningsområdet upphör kan 3 § utgå. Däremot bör närmare diskuteras vilka problem den dubbla kompetensen kan skapa.

I konsekvens med mina tidigare ställningstaganden avstyrker jag förslaget om att anmälan skall göras till skattekriminalen i stället för till åklagare. Den nuvarande ordningen med anmälan till åklagare bör behållas om det skall kunna skapas en samlad bild av den ekonomiska brottsligheten och om resurserna skall kunna användas på ett effektivt sätt. I sammanhanget bör också beaktas behovet av en fullständig brottsstatistik.

Jag anser att ärenden som skall handläggas med stöd av lagen om unga lagöverträdare bör ligga helt utanför skattekriminalens verksamhetsområde.

Det finns ett antal juridiska frågor som över huvud taget inte har berörts i rapporten. Till dessa hör frågan om åklagarrollen. Om strafföreläggande skall kunna utfärdas måste "skatteåklagare" utses och ges rollen av särskild åklagare enligt 7 kap. 8 § rättegångsbalken. Deras närmare uppgifter och roll inom skatteorganisationen måste definieras.

Jävsfrågorna bör lösas på samma sätt oavsett vem som svarar för brottsutredning.

1997-05-07

ADS 62-97

Reglerna i 7 kap. 9 § rättegångsbalken bör därför göras tillämpliga på särskilda åklagare inom skatteförvaltningen.

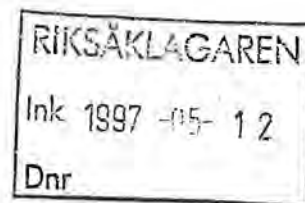
Förslaget till lagtext bör även i övrigt överarbetas.

Vid utarbetandet av detta remissyttrande har deltagit skatterevisorn Bo Henriksson, skatterevisorn Håkan Johansson och skatterevisorn Anders Norberg.


Gunnel Lindberg



Riksåklagaren
Box 16370
103 27 STOCKHOLM



Yttrande över regeringens ekobrottsberednings rapport (Ds 1997:23) Skattekriminal

Riksåklagarens dnr 1997/0485

Sammanfattning

Förslaget att inrätta skattekriminalenheter avstyrks.

Mot bakgrund av att regeringen i 1997 års budgetproposition tagit ställning för att en ekobrottsmyndighet skall inrättas är det olämpligt att inrätta skattekriminalenheter, med verksamhet som utökas successivt. Erforderliga resurser bör tillföras direkt. Jag föreslår att samtliga resurser för bekämpning av skattebrott tillförs Ekobrottsmyndigheten.

Blandad brottslighet är väsentligt mera förekommande än vad utredningen synes ha insett. Därför bör både skattebrott och ekobrott med samlade resurser utredas inom Ekobrottsmyndighetens ram.

Allmänt

Skattekriminalenheter, enligt det detaljförslag som föreligger, är inte en lämplig åtgärd för att effektivisera bekämpningen av skattebrotten.

Att inrätta både Ekobrottsmyndigheten och länsvisa skattekriminalenheter samtidigt, splittrar arbetet med bekämpning av ekonomisk brottslighet i stället för att samordna den. Det är i stället effektivast att låta Ekobrottsmyndigheten starta sin verksamhet med tillgång till samtliga resurser för bekämpning av ekobrott och skattebrott. Blandad brottslighet är förekommande och det är därför den bästa resursanvändningen att Ekobrottsmyndigheten får hantera hela utredningssidan.

Detaljförslaget beträffande skattekriminalenheter är i stora delar svävande och vagt, vilket gör det svårt att lämna konkreta synpunkter. Indelningen i det korta perspektivet, (14.1) fyra-fem år, och det långa perspektivet är svårtillgängligt. Den flaskhalseffekt mellan seriekopplade myndigheter, som man med förslaget vill motarbeta, (12.2), skulle troligen under den långa uppbyggnadstiden av verksamheten uppstå mellan skattemyndigheternas fiskala del och skattekriminalenheterna samt därefter mellan skattekriminalenheterna och åklagarna.

Datum
1997-05-09

Dnr
ÖÅAD II 91-97

Det är från rättssäkerhetssynpunkt bättre att handlägga brottsutredningarna beträffande skattebrott hos Ekobrottsmyndigheten. Det är stor risk att den "rågång" mellan den fiskala sidan och den brottsutredande sidan hos skattemyndigheterna, som erfordras, inte kan upprätthållas i praktiken. Påståendet om likheten i verksamheten mellan de väl fungerande tullkriminalenheterna och de föreslagna skattekriminalenheterna är inte helt riktigt. Tullmyndigheterna och tullkriminalen har ett mera distinkt arbetsfält än skattemyndigheterna och "rågången" mellan den fiskala tullrevisionssidan och tullkriminalenheterna är lättare att upprätthålla. Den tyska modellen är inte någon rimlig förebild att referera till. Den tyska skattekriminalen har i de flesta delstater inte någon ekobrottsmyndighet parallellt med sin verksamhet. Den tyska organisationen är olik det aktuella förslaget.

Från åklagarsynpunkt är förslaget inte bra arbetsmässigt. I stället för att enbart arbeta i de åklagarledda grupperna inom Ekobrottsmyndigheten, skall åklagarna enligt förslaget även arbeta i åklagarledda grupper inom skattekriminalenheterna och under uppbyggnadstiden vägleda och undervisa utredningspersonal där. Enligt förslaget skall skattekriminalenheterna börja sin verksamhet 1 januari 1998 i mycket liten skala och därefter successivt bygga ut sin verksamhet. Stora resurser måste läggas på utbildning av utredningspersonalen. Det tar lång tid att tillägna sig kunskap om brottsutredning och bevisfrågor i sådan utredning. Hela det korta perspektivet, (4-5 år), kan gå åt till att få fram denna kompetens. Här finns risk för att den ovannämnda flaskhalseffekten uppstår mellan den fiskala delen hos skattemyndigheterna och skattekriminalenheterna genom att utredningsarbetet från början kan bli osäkert och långsamt under flera år, i stället för att det i förslaget eftersträvade snabba resultatet uppnås. Det blir ett tungrovt arbetssätt för åklagarna att ha denna delade arbetsuppgift mellan Ekobrottsmyndigheten och skattekriminalenheterna, särskilt när två nya arbetsorganisationer skall börja samtidigt. Som ovan nämnts kan en flaskhalseffekt uppstå mellan skattekriminalenheterna och åklagarna. Den föreslagna flexibla organisationslösningen, (17:4, s 269) är för vag. När en skattebrottsutredning sväller ut med annan brottslighet, vilket inte är ovanligt, är den "ad hoc"-arbetsgrupp, som omnämns, inte praktisk och realistisk på grund av sin otymplighet. Det är betydligt bättre att hela utredningen från början handläggs inom Ekobrottsmyndigheten, som där igenom får samlade resurser och kan utarbeta goda rutiner för utredningsverksamheten.

Tvångsmedel

Enligt förslaget skall polisen, även när skattekriminalenheterna är fullt utbyggda, medverka vid husrannsakan, där polisens befogenhet att använda våld kan behövas. (13.4.s.210).

Detta skulle ske genom att åklagaren enligt de vanliga förundersökningsreglerna anlitar biträde av polisen. Det är oftast svårt att från början veta när våld kommer att behöva användas vid husrannsakan. Det är bäst och mest rättssäkert att alla former av tvångsmedel sker på traditionellt sätt genom att polisen verkställer åklagarens beslut inom Ekobrottsmyndighetens ram.

Datum:
1997-05-09

Dnr
ÖÅAD II 91-97

Strafföreläggande

I förslaget talas om ökad lagföring av bötesbrott, genom att strafföreläggande i det långa perspektivet skall handläggas av viss personal på skattekriminalenheterna. Vissa bötesbrott, t.ex. brott mot 40 § folkbokföringslagen, skulle i stället kunna avkriminaliseras.

Förfarandet skulle kunna beivras med avgifter. Beträffande övriga under avsnitt 16.1. nämnda brott, vilka skulle vara lämpliga för strafföreläggande är det ofta så att brotten inte i realiteten är erkända utan att det föreligger ett medgivande enbart av de faktiska omständigheterna. Strafföreläggandebedömningen bör därför handläggas av åklagare inom Ekobrottsmyndigheten med hänsyn till rättssäkerheten. Om man jämför tullkriminalens strafföreläggandeverksamhet med förslaget, är de genom strafföreläggande lagförda varusmugglingsbrotten enklare att bedöma än de brott som omnämns under avsnitt 16.1.

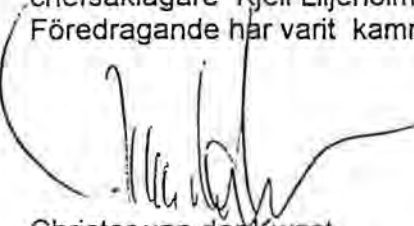
Kriminalunderrättelseverksamhet


Ekobrottsberedningen har inte i sitt förslag definivt tagit ställning till om en skattekriminalorganisation skulle få bedriva kriminalunderrättelseverksamhet. Det är ur rättssäkerhetssynpunkt lämpligast att sådan verksamhet sker hos polisen i samarbete med Ekobrottsmyndigheten.

Synpunkter på utredning av skattebrott inom Ekobrottsmyndigheten

Det går att knyta extra skatterättslig kompetens till Ekobrottsmyndigheten, utöver de revisorer, som är anställda där. Skatterevisorer kan få förordnande för viss tid, t.ex. ett år, under vilken tid de kan arbeta med i arbetsgrupperna och tillföra sitt skattekunskande. Skatterevisorer skulle på detta sätt kunna växla mellan sina ordinarie arbetsplatser på skattemyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten. Förordnandena borde kunna utformas i likhet med hur polismän knyts till Ekobrottsmyndigheten.

Beslut om detta yttrande har fattats av bitr. överåklagare Christer van der Kwast. Synpunkter har inhämtats från chefsåklagare Gunnar Stetler och bitr. chefsåklagare Kjell Liljeholm, åklagarmyndighetens ekobrottskammare. Föredragande har varit kammaråklagare Barbro Wahlqvist.


Christer van der Kwast

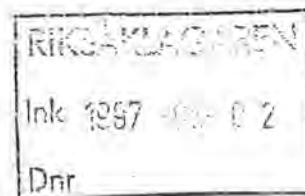

Barbro Wahlqvist



Datum
1997-04-28
Ert Datum

Dnr
AD II B 400-1.6-97
Er beteckning
1997/0485

Riksåklagaren
Box 16 370
103 27 STOCKHOLM



Yttrande över rapporten Skattekriminal (DS 1997:23)

Allmänt om rapporten

Rapportens analys av de problem som föreligger i samband med att utreda brott inom skatteområdet är stämmer överens med min erfarenhet. Krav på särskild specialistkompetens i samband med denna typ av brottsutredning är påtaglig. Härutöver kommer att de problem som i rapporten benämns "seriekoppling" är särskilt tydligt uttalade i samband med förundersökning inom skatteområdet. Detta har medfört bristande effektivitet i samband med brottsutredningar inom skatteområdet.

På grund härav föreligger det behov av att förändra förutsättningarna för förundersökning inom skatteområdet vilket skulle medföra att ovan beskrivna problem s.a.s. "byggs" bort. Rapportens förslag om en ny myndighetsstruktur kan dock inte anses självklar utifrån de problem denna myndighet avses kunna lösa i framtiden. Tvärtom finns det risk för att vissa av de beskrivna problemen kommer att kvarstå, såsom exempelvis vad avser den så kallade "seriekopplingen". Vidare måste problemet kring skatte- och brottsutredningens olika regelsystem uppmärksammas ur det principiella perspektivet rollfördelningen mellan en fiskal- respektive brottsutredande myndighet.

Ny myndighetsstruktur (2)

Europakonventionen artikel 6 innebär bland annat att den misstänkte har rätt att tåla under en förundersökning till skillnad vad som gäller en skattskyldig under en skatteutred-

Datum
1997-04-28

Dnr
AD II B 400-1.6-97

ning vid vilken det gäller uppgiftsskyldighet. Det torde vara så att allmänheten väl känner till sin uppgiftsskyldighet som skattskyldig. Det är av vikt att det inte från skattskyldiges sida skall föreligga någon oklarhet i samband med utredning inom skatteområdet huruvida det är en skatteutredning eller en brottsutredning eller möjligen en kombination av de båda. På grund härav bör skatte- och brottsutredningarna fullt ut integreras och handläggas som en brottsutredning i förekommande fall. Endast när det är helt klart att brottsutredning inte påverkas av skatteutredning bör den eventuellt tillåtas fullföljas. Risken finns annars att den skattskyldiges uppgiftsskyldighet i skatteutredningen kan komma att påverka brottsutredningen.

En fullständig integration av skatte- och brottsutredning leder till ett säkerställande av ändamålsprincipen på så sätt att endast tvångsmedel enligt rättegångsbalken för den del som är föremål för utredning om brott tillåts. I övrigt får skatteutredningen genomföras utan medverkan av den skattskyldige eller endast med hans frivilliga medverkan. Någon rollkonflikt kan det inte bli fråga om.

Om skatte- och brottsutredningar integreras fullt ut bör en annan organisatorisk modell väljas. Nämligen att skatteförvaltningen på samma sätt som polisen medverkar i EBM:s verksamhet. D.v.s. skattekriminalen bör bli en enhet inom EBM. Ur rättsäkerhetsperspektiv skulle detta innebära att den skattskyldige aldrig behöver sväva i ovetskap huruvida det är en skatteutredning eller brottsutredning. Handläggs ärendet av EBM är det alltid en brottsutredning. Vidare skulle en skattekriminal innebära effektivitetsvinster för EBM:s verksamhet då risken för "seriekoppling" elimineras om någon parallell konkurrerande brottsutredande myndighet inte skapas. Vidare skulle personal från skatteförvaltningen innebära ett kompetenstillskott för EBM:s verksamhet rent allmänt.

Med den av ekobrottsberedningen föreslagna ordningen föreligger det en uppenbar risk att brottsutredningarna kan komma att påverkas av vad ekobrottsberedningen kallar ovidkommande fiskala hänsyn. Man har all anledning att ifrågasätta om brottsutredningsenheterna kan hävda någon egentlig självständighet gentemot den fiskala delen. Detsamma kan sägas om åklagarna. Även om de organisatoriskt inte kommer att ingå i skattemyndigheten kan med fog ifrågasätta åklagarnas självständighet och oberoende i den föreslagna modellen.

Datum
1997-04-28Dnr
AD II B 400-1.6-97Skattekriminalens uppgifter inom förundersökningen (13.1)

Jag delar beredningens förslag om avgränsning av skattekriminalens verksamhet. När det gäller bokföringsbrotten kan tilläggas att man i många fall har att utgå från att brottet begåtts i skattundrandrandande syfte och att det är avgörande för bedömningen av straffvärdet. Huvuddelen bör alltså utredas av revisorer med deras specialkompetens.

Det kan ifrågasättas om det är meningsfullt att bygga upp två parallella organisationer inom ekobrottsområdet för spaning, kriminalunderrättelser, internationella kontakter och brottsförebyggande verksamhet.

Väljer man den av mig föreslagna organisatoriska modellen hålls ekobrottsbekämpningen samman i en organisation i samverkan med eller med stöd av övriga myndigheter, med goda förutsättningar att den allmänna kompetensen i fråga om förundersökning inom skatteområdet kommer att höjas.

Till det kommer att åklagare i de mål som föranleder tvångsåtgärder regelmässigt kommer att behöva biträde av polismyndigheten utöver skattemyndigheten. Även det talar för att ekobrottsbekämpningen skall hållas samman under EBM:s ledning.

Tvångsmedel (13.4 och 14.3)

De av ekobrottsberedningen föreslagna möjligheterna för skattemyndigheten att besluta om och verkställa tvångsmedel bör ytterligare begränsas. Uppkommer fråga om beslag, åtgärd enligt 27 kapitlet 15 § rättegångsbalken och husrannsakan, när skattemyndigheten leder förundersökning bör åklagare överta ledningen av förundersökningen. Det finns därför inte något behov av den föreslagna bestämmelsen i 8 § andra stycket

Avslutningsvis

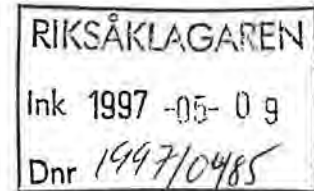
Ekoberedningens förslag till skattekriminal innebär ökade krav på resurser, båda avseende medelstilleddning och kompetens. För åklagarväsendets del skulle den föreslagna organisationen innebära att 40 årsarbetskrafter överförs till skattekriminalen. Det är synnerligen tveksamt om åklagarverksamheten i dag har den dimensioneringen att detta kan ske utan att den allmänna åklagarverksamheten allvarligt skadas.



Överåklagare Sven-Erik Alhem

Datum
1997-05-07
Ert DatumDnr
ADA 106-97
Er beteckning
1997/0485

Riksåklagaren

Box 16 370
103 27 STOCKHOLM

Yttrande över rapporten Skattekriminal (Ds 1997:23)

Ombedd inkomma med yttrande får jag härmed anföra följande

Allmänt

Den ekonomiska brottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem. Bekämpandet av denna brottslighet är med rätta en angelägen och prioriterad fråga. Samhällets samlade åtgärder för att minska den ekonomiska brottsligheten befinner sig i en fas präglad av ändrad lagstiftning samt ökade krav på samordning och effektivitet.

Vad gäller lagstiftningen förbereds eller föreligger ändringsförslag på skilda områden; förslag om ändring i 11 kap brottsbalken, frågan om revisors skyldighet att anmäla brott, ändring i lagen om penningtvätt, m. m. På vissa områden har lagstiftningen redan ändrats, såsom skattebrottslagen och lagen om näringsförbud.

Den främsta förändringen med avseende på samordning och effektivitet är utan tvekan den samordning av utredningsresurserna som blir följden av att vi inom kort får en ny myndighet inom åklagarväsendet, Ekobrottsmyndigheten (EBM). Även om mycket ännu är oklart om myndighetens närmare struktur och praktiska funktion, får jag utgå från och hoppas att den nya åklagarmyndigheten kommer att fungera väl när det gäller att bekämpa ekobrotten.

Det är naturligtvis angeläget att samhället får bättre möjligheter att ingripa mot planerad eller pågående ekonomiska brottslighet, liksom att förutsättningarna för lagföring av denna brottslighet förbättras. Men möjligheterna måste prövas med hänsyn till sedvanliga krav på rättssäkerhet både inom straffrätten och skatterätten.

Inrättandet av EBM kommer att innebära förändringar för gränsdragningarna av myndigheternas ansvarsområden när det gäller bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Förväntningarna på den nya myndigheten är - särskilt utanför rättsväsendet - enorma. Det är enligt min mening angeläget att låta EBM först och främst få sin struktur helt klarlagd men också få tid att verka innan ytterligare åtgärder av omfattande och ingripande karaktär genomförs.

Följden av mitt synsätt blir att bedömningen av om - och i så fall hur - en skattekriminal skall införas, bör ske med hänsyn till inte bara kravet på bibehållen rättssäkerhet utan också till att EBM ännu tagit helt fast form och inte fått tillfälle att visa hur myndighetens samlade resurser kan användas mot bekämpningen av ex. skattebrott.

Jag anser därför att det måste finnas mycket tungt vägande skäl om man i detta skede vill införa så omdanande förändringar för utredning och lagföring av skattebrott som nu föreslås.


Datum
1997-04-28

Dnr
AD II B 400-1.6-97

Vid beredningen av detta yttrande har även biträdande överåklagaren Birgitta Fernqvist och kammaråklagaren Lennart Campenhausen deltagit.



Birgit Thunved



Gunnar Andersson

Datum
1997-05-07Dnr
ADA 106-97

De skäl som förts fram i rapporten är emellertid, enligt min bedömning, så pass starka att jag är positivt inställd till att någon form av skattekriminal snarast bör inrättas. Framförallt bör den traditionella skattebrottsutredningen tillföras erfarenhet och kompetens i förundersökningsfasen.

Däremot vänder jag mig emot att skatteförvaltningen, genom skattekriminalen, ges de befogenheter eller får den omfattning som föreslås i rapporten. Med visst fog kan sägas att det f. n. blåser en fiskal vind inom ekobrottsbekämpningen.

Mitt ställningstagande utvecklas närmare nedan.

Skattekriminal i belysning av tullkriminalens verksamhet

I rapporten *Effektivare ekobrottsbekämpning* (Ds 1996:1) sid 243, liksom i den nu föreliggande (sid 175), anges att det visserligen innebär ett avsteg från den numera allmänt tillämpade renodlingen av myndigheters verksamhet att handlägga både fiskala och brottsutredande uppgifter. Å andra sidan framhålls att det finns anledning anta att de synergieffekter som uppenbarligen verkar gälla för Tullverkets fiskala och brottsutredande verksamhet skulle kunna uppkomma även i skatteförvaltningen.

I rapporterna belyses vidare olägenheterna med att skatte-, polis- och åklagarmyndigheterna är "seriekopplade" i förhållande till varandra. Detta antas, på goda grunder, leda till att utredningar från skatteförvaltningen stoppas upp när ärendet överlämnas från åklagare till polis. Denna "flaskhalseffekt" har jag länge ansett vara den mest besvärliga problemställningen när det gäller ekobrottsbekämpningen. Det är därför bra från effektivitetssynpunkt om problemet kan lösas genom ett sammanförande av den fiskala och den brottsutredande utredningen till en myndighet med förebild från tullkriminalen (och i viss mån den tyska skattekriminalen).

Jag anser dock att det föreligger betydelsefulla skillnader mellan den existerande tullkriminalen och den föreslagna skattekriminalen.

Bland Tullverkets uppgifter finns att upprätthålla en gränskontroll utan fiskala förtecken. För denna bevakande uppgift har Tullverkets personal sedan länge varit betrodda med användandet av tvångsåtgärder, såväl personella som reella. Med hänsyn till att behovet av dessa tvångsåtgärder ofta uppkommer hastigt - ex. vid en avslöjad narkotikasmuggling - förefaller tvångsmedelsbefogenheten vara väl övervägd. Någon motsvarande situation för skatteförvaltningen är svårare att finna. Det torde tvärtom vara så att tvångsåtgärder i samband med en revision noga hinner övervägas och planeras. En annan viktig skillnad är att en stor del av Tullverkets brottsbekämpande verksamhet består i utredning av brott där det är förbjudet att överhuvudtaget (inneha och) införa egendom. Fiskala intressen föreligger inte i denna del.

Den delen av Tullverkets fiskala uppgifter som består i påförandet av avgifter och skatt, samt brottsutredning för det fall någon misstänks undandra staten skatt eller avgift, avser ofta egendom vars "grundvärde" är fastställt. Det fiskala inslaget innebär därvid att en avgift eller skatt förs på detta värde och i brottsutredningen blir detta belopp skatteeffekten. I skatteförvaltningens verksamhet består ofta det fiskala inslaget i uppskattningar för att överhuvudtaget kunna fastställa ett sådant "grundvärde". Den följande brottsutredningen inom polis- och åklagarväsendet handlar om att söka finna en för brottmålsprocessen stabil grund för vad "skatte-sidan" kommit fram till eller - om man vill uttrycka det så - bevisa ett sådant värde.

Datum
1997-05-07Dnr
ADA 106-97

skönsmässiga inslaget vad gäller den fiskala delen är således mycket mer framträdande i skatteförvaltningens arbete.

Jag anser därför att erfarenheterna från Tullverkets brottsutredande verksamhet inte utan vidare är överförbara i alla avseenden inom ekobrottsområdet.

Skattekriminalens verksamhet bör, enligt min uppfattning, inriktas på att begränsa eller helst eliminera olägenheten med "seriekopplade" myndigheter. Detta bör dock ske utan att en ny och omfattande myndighetsstruktur växer fram. Jag har funnit viss ledning i Riksskatteverkets förslag till skattekriminalorganisation i den fördjupade anslagsframställningen för åren 1997-1999 (rapporten sid 182-183).

Mina synpunkter utvecklas närmare i följande avseenden

Förutredning, m.m

Skattebrott förekommer, enligt rapporten, oftast som enda eller dominerande brottslighet. Detta innebär inte nödvändigtvis att det saknas samband mellan skattebrott och annan ekonomisk brottslighet. Tvärtom innefattar kvalificerad ekonomisk brottslighet inte sällan överträdelse även av skattebrottslagarna; att skattebrotten inte alltid utreds och lagförs är snarare en metod- och utredningsfråga. Behovet av samordning av utredningsåtgärder inom hela sektorn av ekonomisk brottslighet är starkt. Detta talar för att s.k. förutredning - vilken inte självklart resulterar i att förundersökning inleds för just skattebrott även om den misstanken styrde "förutredningen" - bedrivs av polis. Av samma skäl bör kriminalunderrättelseverksamhet beträffande skattebrott alltid handläggas av polis.

Samordnings- och effektivitetsskäl bör således styra dessa funktioner till motsvarande områden inom åklagar- och/eller polisväsendet.

På skäl som ekobrottsberedningen anfört bör inte skattekriminalen få använda tvångsåtgärder mot person. Överflyttning till skattekriminalen av ansvaret för spaning, utan möjlighet att - vid hastigt uppkomna situationer - få använda personella tvångsmedel, förefaller inte främja en effektiv brottsbekämpning. Redan av detta skäl bör spaning mot skattebrott därför även fortsättningsvis handhas av polis.

Däremot bör ett brottsförebyggande arbete bedrivas inom skattekriminalen. Erfarenheten från olika s.k. PEK-projekt i samordning mellan polis och skatteförvaltning talar för att detta är ett arbetsområde där effektivitetsvinster borde kunna uppnås. Även myndighetssamverkan inom landet förefaller vara en fråga för skattekriminalen.

Internationell samverkan i brottsutredande verksamhet bör däremot även fortsättningsvis vara begränsad till polis, åklagare och domstolar. Med hänsyn till de bestämmelser som reglerar att uppgifter som lämnats ut i ett skatteärende inte används utanför detta område (specialitetsprincipen), verkar nyttan av att skattekriminalen uppträder som en ny aktör vid sidan av de övriga inte vara så stor att ändringen bör införas. Begränsande regler, men i motsatt riktning, finns även i 1 § lagen (1991:435) om vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet. Skiljelinjen mellan det fiskala och det brottsutredande inslaget inom skatteområdet måste, enligt min uppfattning, framträda särskilt tydligt gentemot myndigheter och domstolar i internationella sammanhang.

Förundersökning

Skattekriminalen bör, av de skäl som jag ovan anfört under rubriken Allmänt, ges uppgiften att biträda åklagare vid förundersökning. Detta biträde bör omfatta alla slags brott inom skatteområdet. Detta bör vara skattekriminalens huvudsakliga arbetsuppgift.

Däremot bör inte skatteförvaltningen själv inleda eller leda förundersökningar i s.k. enklare fall. Tvärtom bör alla utredningar/förundersökningar inom ekobrottsområdet ledas av åklagare. Den fördelning av ansvars- och arbetsuppgifterna i en förundersökning som föreligger mellan polis och åklagare, har under lång tid och i olika sammanhang genomlysts. Den generella utvecklingen är närmast att åklagarens roll som förundersökningsledare har stärkts. Jag tar därför bestämt avstånd från det fiskalt präglade förslaget, särskilt när det gäller en helt ny organisation som skattekriminalen och en så komplex brottslighet som skattebrott.

Skattekriminalen bör inte ges rätt att företa straffprocessuella tvångsmedel överhuvudtaget. Det saknas skäl att göra en åtskillnad mellan användandet av reella och personella tvångsmedel. Båda innebär oftast starkt integritetskänsliga ingrepp hos berörda personer.

Jag vill peka på situationen vid ett s.k. tillslag. Det torde tillhöra ovanligheterna att det i sådana situationer blir aktuellt med enbart reella tvångsmedel; det är snarare regel att åtgärden syftar till även hämtning till förhör eller verkställande av ett tidigare anhållningsbeslut. Att genomföra ett tillslag kräver alltså polisens biträde. I andra fall, där avsikten bara är att ta om hand skriftliga bevis, är det framförallt ur rättssäkerhetssynpunkt angeläget att polis verkställer åtgärden. Men även med hänsyn till den personliga säkerheten för dem som skall genomföra åtgärden är polisbiträde att föredra.

Till detta kommer att befattningshavare på olika nivåer i polisen under lång tid arbetat med tvångsmedelsfrågor. Inom polisen finns alltså såväl erfarenhet som kompetens av dessa ur rättssäkerhetssynpunkt mycket känsliga frågor. Också från statsrättslig synpunkt känns det angeläget att polisen och inte en "intressemyndighet" är verkställande organ. Vad som framförts i rapporten kan inte godtas som grund för att låta skatteförvaltningen handha straffprocessuella tvångsmedel. Även med föresatsen att uppnå en effektiv ekobrottsbekämpning är det lämpligt att åklagare biträdes av polis i de fall tvångsmedelsbeslut skall verkställas.

Strafförelägganden

Av skäl jag anfört ovan kan tullkriminalens verksamhet inte utan vidare jämföras med den som föreslås vid skattekriminalen.

Särskilt vad gäller lagföring av ekobrott är det angeläget att erfarenhet, kunskap och kompetens samlas hos åklagare. På så sätt skapas förutsättningar för att bedömningen blir likartad vad gäller de "enkla" ärendena som grupp, men också i förhållande till andra ärendetyper. Det är vidare viktigt att prioriteringar inom ekobrottsområdet görs av åklagare. Eftersom huvudansvaret för ekobrottsbekämpningen framöver kommer att ligga hos åklagare vid den nya åklagarmyndigheten EBM bör inte de "enkla" fallen lämnas för avgörande utanför åklagarväsendet.

Övrigt

Jag delar rapportens slutsats att skattekriminalenheterna skall utgöra särskilda enheter inom skatteförvaltningen; dvs att fiskala utredningar och brottsutredningar

Datum
1997-05-07Dnr
ADA 106-97

bedrivs skilda från varandra. Även vad gäller de viktiga rekryterings- och utbildningsfrågorna instämmer jag i allt väsentligt i rapportens uppfattning.



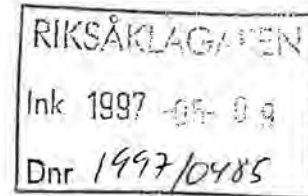
Sven-Erik Alhem



Bo Birgersson



Riksåklagaren
Box 16370
103 27 STOCKHOLM



Yttrande med anledning av rapporten Skattekriminal (Ds 1997:23)

Jag avstyrker förslaget om inrättande av en särskild organisation för brottsutredning inom skatteförvaltningen.

Inom kort kommer den s.k. EBM-utredningen att lägga fram sin rapport angående inrättandet av en ny myndighet, Ekobrottsmyndigheten. Enligt utredningsdirektiven skall rapporten bland annat ge underlag för regeringens ställningstagande till vilka typer av ärenden som skall handläggas vid myndigheten. Av den information som lämnats från EBM-utredningen kan den slutsatsen dras att Ekobrottsmyndigheten kommer att få ansvaret för samtliga mål enligt 11 kap brottsbalken, skattebrottslagen, aktiebolagslagen, andra brott enligt skattelagstiftningen, brott enligt rådgivningslagen och brott enligt insiderlagen.

Ekobrottsmyndigheten kommer att ha ställning som en åklagarmyndighet inom åklagarväsendet. Det brottsutredande arbetet skall i huvudsak bedrivas i åklagarledda arbetsgrupper i vilka kan ingå - förutom åklagare, poliser och ekonomer - andra specialister. I den mån nuvarande lagstiftning inte medger att anställda vid skatteförvaltningen kan ingå i sådana arbetsgrupper bör självfallet åtgärder vidtas så att detta blir möjligt. Det torde emellertid inte vara nödvändigt att enbart med anledning härav tillskapa en särskild organisation, skattekriminalen, och förse den med befogenheter som traditionellt tillkommer åklagar-, polis- och tullpersonal.

Det saknas mot bakgrund härav skäl att nu inrätta skattekriminalenheter vid skattemyndigheterna med de befogenheter som föreslagits. Särskilt gäller detta de avsnitt som föreslås träda i kraft först på lång sikt. Jag förutsätter att Ekobrottsmyndigheten får de resurser som behövs för en effektiv och rättssäker ekobrottsbekämpning i riket. Först om en utvärdering av dess verksamhet visar att behov föreligger av en särskild skattekriminal bör inrättande av en sådan övervägas.


Hans Lindberg


Ronny Gustafsson

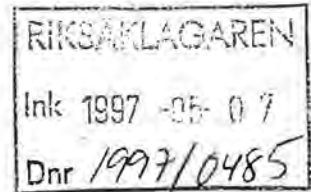


Handläggare
Kansliåklagare Lennart Guné

Datum
1997-05-06
Ett Datum
1997-04-03

Dnr
AD A 25-97
Ett beteckning
1997/0485

Riksåklagaren
Box 16370
103 27 STOCKHOLM



Yttrande över ekobrottsberedningens rapport Skattekriminal (Ds 1997:23)

Sammanfattning

Ombedd yttra mig över rapporten får jag sammanfattningsvis anföra

- att jag tillstyrker förslaget till skattekriminalreform i dess första etapp,
- att den närmare utformningen av en utvidgad reform enligt min mening bör avvakta erfarenheterna av den första etappen och
- att jag avstyrker förslaget i det korta perspektivet om rätt för skattekriminalen att verkställa beslut om reella tvångsmedel.

Jag vill vidare betona vikten av att kraftsamlingen mot ekobrott inte undergräver möjligheterna att beivra också andra brottstyper. Huruvida en sådan risk föreligger genom det remitterade förslaget kan inte bedömas, särskilt som förslaget till den närmare omfattningen av Ekobrottsmyndigheten ännu inte framlagts.

12 Utgångspunkter

Samhällets straffrättsliga insatser för att upprätthålla regelefterlevnaden inom skatteområdet har under en lång följd av år varit eftersatt. Effekten har varit att i någon mån slumpan styrt vilka lagöverträdare som har drabbats av de sanktioner som lagstiftningen tillhandahåller. Nödvändigheten har framtvingat att resurserna i första hand satsats på de stora skatteärendena, med påföljd att många små överträdare har bibringats uppfattningen att risken för påföljd är liten - och kanske just därför med åren blir stora överträdare. Inget av detta är naturligtvis lyckat.

Rapportens förslag till skattekriminal är enligt min mening väl ägnat att åtminstone på lite längre sikt komma till rätta med en stor del av de beskrivna missförhållandena. Jag instämmer således i uppfattningen att kompetens och samverkan bör öka med den föreslagna ordningen. Ett för mig tungt vägande skäl för förslaget är att en och samma myndighet svarar för såväl revisions- som utredningsverksamheten, med påföljd att dessa kan dimensioneras så att flaskhalsar mellan dessa led inte uppkommer. De nuvarande problemen med seriekopplade myndigheter kommer man dock inte nämnvärt till rätta med; den klara rågången mellan fiskal verksamhet och skattekriminal - en rågång som är nödvändig - förhindrar i allt väsentligt detta.

Till fördelarna med förslaget räknar jag också naturligtvis det förhållandet, att en större del av samhällets resurser kan förväntas bli avsatt för ekobrottsbekämpning. Stöd för det antagandet återfinns i rapporten (s 264 f). Får man inte gehör för ett sådant tillskott, utan i stället skattekriminalverksamheten i sin helhet finansieras genom omfördelning av me-

Datum
1997-05-06

Dnr
AD A 25-97

del, bör en analys göras av vilka effekter en sådan omdisponering kan förväntas föra med sig för den nuvarande revisionsverksamheten.

Enligt min mening torde således en skattekriminalreform på sikt avsevärt höja samhällets kapacitet att utreda skattebrott. Fråga uppkommer då om åklagarväsendet är rustat för att möta denna höjning. I den delen uppskattar utredarna att en fullt utbyggd skattekriminal kommer att behöva mötas med omkring 40 årsarbetskrafter åklagare. Jag instämmer i deras påpekande att resurser för detta måste säkras, annars kommer de goda effekterna av reformen att i stora delar utebli.

Det sistnämnda föranleder en reflexion. I tider av stram budgetpolitik måste man utgå från att samhällets totala kostnader för brottsbekämpning inte får öka i någon nämnvärd mån. En mycket kraftfull satsning på ekobrottsbekämpning riskerar i ett sådant läge att ske på bekostnad av ansträngningarna beträffande andra brottstyper. Redan i dag är balanssituationen på många håll besvärande när det gäller förmögenhetsbrott och i vissa fall beträffande våldsbrott. Det hade mot den bakgrunden varit lämpligt om den särskilde utredarens förslag till organisation för Ekobrottsmyndigheten förelegat till samtidigt övervägande som skattekriminalrapporten. Behovet av att kunna överblicka hela fältet accentueras också av den ambitionsökning som man i rapporten förväntar sig av reformen. Att förslaget till organisation för Ekobrottsmyndigheten inte föreligger försvårar också i andra avseenden de överväganden som nu skall göras.

Sett sammantaget är jag dock beredd instämma i de utgångspunkter för en skattekriminalreform som utredarna redovisat. Således delar jag uppfattningen att en reform bör genomföras stegvis, så att rättssäkerheten inte går förlorad i jakten på effektivitet.

13 Förundersökning - ett långsiktigt perspektiv

Det bör vara en riktig målsättning med reformen att skattekriminalen skall biträda med utredning i snart sagt alla skatteärenden. Likaså kan det förutses att det i många fall kommer att vara lämpligt att skattekriminalen - tillsammans med skattebrott - utreder annan brottslighet som har omedelbart samband med skattebrott.

För att kunna bedriva utredningsverksamhet måste skattekriminalen självfallet få hålla förhör. Som utredningen funnit är det dock olämpligt att de skall få bruka våld mot person, vare sig genom hämtning till förhör eller på annat sätt.

När det gäller den föreslagna rätten för skattekriminalen att verkställa beslut om husrannsakan, och den därmed sammanhängande beslagsrätten, känner jag en viss tvekan. Riskerna för sammanblandning av de fiskala och de brottsutredande intressena framstår här som särskilt tydliga och effekterna av sådan sammanblandning blir också ingripande för den som drabbas. En begränsad skattekriminalverksamhet bör först få verka några år innan man tar definitiv ställning i denna fråga - ett synsätt som jag återkommer till.

I rapporten föreslås vidare att skattekriminalen i förlängningen skall leda förundersökning i vad som betecknas som enklare ärenden. Eftersom något exempel inte lämnas på vad som avses med enklare ärenden är förslaget inte helt lätt att bedöma. Man kan blott konstatera att polisen, med mångårig erfarenhet av förundersökningsledning, inte till någon del har anförtrotts att leda förundersökning på skatteområdet. Samma reflexion kan göras beträffande förslaget att skattekriminalen i dessa fall skall få besluta om reella tvångsmedel.

Datum
1997-05-06Dnr
AD A 25-97

De senast refererade förslagen skall enligt rapporten inte träda i kraft förrän några år förflutit. Tanken är att bland annat erfarenheterna av en mer begränsad reform skall styra tidpunkten för ett fullt genomförande. Enligt min mening bör samma erfarenheter också ges möjlighet att påverka utformningen av en utvidgad reform. Därför bör den lagtext som avser den andra etappen inte bestämmas redan nu.

Förslaget om förenklade utredningar enligt 23 kap 22 § rättegångsbalken avses dock gälla redan från ikraftträdandet. Jag har ingen erinran mot förslaget i denna del, även om jag befarar att utredarna något har överskattat såväl paragrafens lagtekniska tillämpningsområde som de misstänkta beredvillighet att utan närmare utredning erkänna brott. Om det däremot blir stora volymer av dessa tidigare knappt beivrade förseelser kan åklagarna komma att tvingas ägna sig åt dessa enkla små ärenden i stället för åt stora och allvarliga.

14 Förundersökning - lösning i det korta perspektivet

Jag har under föregående rubrik ställt mig tveksam till om skattekriminalen i det långa perspektivet bör ges befogenheten att verkställa reella tvångsmedel. Av detta följer att jag avvisar tanken på att de ges den rätten redan genom ikraftträdandet. Det är inte förrän skattekriminalreformen har verkat en längre tid som man kan förvänta sig att allmänheten har tilltro till skattemyndighetens förmåga att särskilja den fiskala rollen från den brottsutredande.

Jag ansluter mig i övrigt till huvudpunkterna under denna rubrik.

16 Strafföreläggande m.m.

Med rapportens redovisade förbehåll som syftar till att garantera rättssäkerheten är jag inte främmande för att särskilda tjänstemän vid skattekriminalen ges en rätt att utfärda strafföreläggande i enkla bötesmål. På de skäl jag anfört beträffande avsnitt 13 bör dock ställningstagande i denna fråga enligt min mening bland annat bygga på en utvärdering av en längre tid med fungerande skattekriminalverksamhet. Först då kan man exempelvis rätt bedöma om dessa ärenden förekommer i sådant antal att det är rationellt och ekonomiskt försvarbart att bygga upp en särskild organisation för detta ändamål.

19 Lagteknisk lösning m.m.

Jag tillstyrker utredarnas val att hålla samman lagreglerna för skattekriminalverksamheten i särskild lag. Som framgått beträffande avsnitt 13 och 16 bör dock, enligt min mening, den utvidgade reformen inte lagfästas förrän tiden för detta är inne.

Övrigt

Jag har i huvudsak ingen erinran mot de överväganden i övrigt som redovisats i rapporten. Möjligen kan det påpekas att folkbokföringslagen (1991:481) av misstag angivits med fel årtal i förslaget till ny lag.

Folke Ljungwall

Lennart Guné



Bitr chefsåklagare Bertil Månsson

Datum
1997-04-29
Ert Datum
1997-04-03Dnr
AD 1-45-97
Er beteckning
1997/0485Riksåklagaren
Metodutvecklingsenheten
Box 16 370

103 27 STOCKHOLM

**Yttrande över regeringens ekobrottsberednings rapport Skattekriminal
(Ds 1977:23)**

Anmodad att inkomma med yttrande över rubricerade rapport får jag anföra följande.

Jag delar i väsentliga delar den problembild rörande ekobrottsbekämpningen som framhållits av ekobrottsberedningen och ställer mig positiv till dess förslag om införande av en skattekriminal. En sådan enhet inom skatteförvaltningen med enbart brottsutredande uppgifter skulle skapa förutsättningar för att bekämpa skattebrottsligheten på ett effektivare sätt än vad som sker i dag. Som ekobrottsberedningen anför, kan detta åstadkommas tack vare de skattemässiga kompetensförbättringar som infinner sig och till följd av den möjlighet till enhetligare prioriteringar som skapas genom att den fiskala skattegranskningen och den brottsutredande verksamheten läggs inom samma myndighet. Vidare torde införandet av en skattekriminal innebära att det hos landets ekorotlar frigörs betydande utredningsresurser, vilka inom ekobrottsmyndighetens verksamhet kan inriktas mot annan typ av ekobrottslighet än skattebrott.

En viktig förutsättning för införandet av en skattekriminal är att rättssäkerheten för den enkilde inte äventyras. Jag delar ekobrottsberedningens mening om att en skattekriminalorganisation, rätt utformad, inte behöver medföra några farhågor härom.

Vad gäller frågan om hur en skattekriminalverksamhet närmare bör organiseras, delar jag helt det förslag som ekobrottsberedningen lämnat om en skattekriminalreform på kort sikt. När det gäller dess motsvarande förslag i det långa perspektivet, har jag inte heller i denna del någon erinran utom såvitt avser avsnittet om strafföreläggande. Till skillnad mot ekobrottsberedningen anser jag inte att befattningshavare vid skattekriminalen skall ges behörighet att utfärda strafföreläggande. Att pröva de subjektiva rekvisiten vid brott är många gånger svårbedömda ställningstaganden och fordrar en viss praktisk erfarenhet från den dömande verksamheten. Då sådan erfarenhet saknas inom skatteförvaltningen bör ur rättssäkerhetsynpunkt behörigheten att utfärda strafföreläggande endast tillfalla åklagare. Vidare anser jag, att det inte skulle uppkomma några större effektivitetsvinster med ekobrottsberedningens förslag i nyssnämnda avseende, då antalet strafförelägganden som enligt förslaget kan utfärdas av skattekriminalen måste bli begränsat. De tilltänkta effektivitetsvinsterna förtas också delvis av att vissa av de av skattekriminalen utfärdade strafförelägganden ändå kommer att få prövas och handläggas av åklagare, nämligen i de fall dessa ej godkänts av den misstänkte.

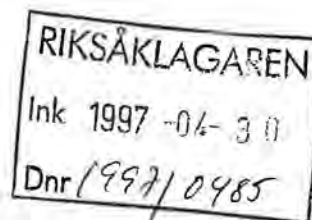
Jag har i övrigt inte något att anföra i anledning av förslagen i rapporten.

Bertil Månsson
Bertil Månsson

*Vid till
Bertil Månsson
Öd*



Överåklagare K Waern

Datum
1997-04-29
Ert Datum
1997-04-03Dnr
ADÅ 1-36-97
Er beteckning
1997/0485Riksåklagaren
Box 16370
103 27 STOCKHOLM**Rapporten Skattekriminal (Ds 1997:23)**

Jag ställer mig i huvudsak negativ till de förslag som framförs i rapporten.

Det är naturligtvis viktigt att all den sakkunskap som finns tas till vara på ett rationellt sätt i brottsutredningar. Jag menar att den kompetens som onekligen finns inom skatteförvaltningen kan tas till vara inom det nuvarande systemets ram och att så också sker i stor utsträckning. Den myndighetssamverkan som finns idag är god men kan säkert utvecklas. Den föreslagna verksamheten är i grunden helt främmande för den som f n bedrivs inom skatteförvaltningen. Kompetensen inom skatteförvaltningen är ojämnt fördelad över landet. Vad betyder detta för en uppbyggnad av en skattekriminal? Kommer uppbyggnaden av skattekriminalen att ske på bekostnad av den kompetens som idag finns för att tillgodose behovet av revisionsverksamhet?

Vad som anförs i rapporten om förenklade utredningar enligt reglerna i RB 23:22 visar bara att skribenten nog egentligen inte förstått vad det går ut på. Detta system är inte alls avpassat för den situation som gäller vid utredningar av det här slaget. Det viktigaste skälet till att utredningen kan göras på det förenklade sättet som är angivet i RB 23:22 är ju det faktum att den som kan misstänkas för brottet är närvarande under hela utredningsfasen. Det kommer han inte alls att vara i de i rapporten angivna fallen. Någon form av rättssäkerhet får man väl ändå kräva även när det gäller utredningar på skattebrottsidan. Förslaget att befattningshavare vid en skattemyndighet skall få utfärda strafföreläggande avstyrks. Såvitt jag kan se finns ingen ordentlig analys av att det skulle finnas behov av ett sådant system. Enligt min mening bör man i stället kartlägga vilka typer av de nuvarande brotten som egentligen behöver beivras i straffrättslig ordningen. Inom skattesystemet finns ett administrativt sanktionssystem. Det är enligt min uppfattning många gånger fullt tillräckligt som sanktion.

Yttrande från åklagarkammaren i Umeå bifogas.


Krister Waern

Datum
1997-04-18
Ert DatumDnr
AD 2-18-97
Er belevning
ADÅ 1-36-97

Kammaråklagare Lena Sjöström

RIKSTEN

-04- 2 1
ADA 1-36-97

RIKSÅKLAGAREN
Ink 1997-04-30
Dnr 1997/0485

Yttrande i anledning av rapport från regeringens ekobrottsutredning Ds
1997:23, Skattekriminal

Umeå åklagarkammare ställer sig i princip positiv till förslaget i den meningen att det är nödvändigt att öka genomstömningshastigheten på skattebrottsutredningarna och förslaget synes innebära att ytterligare utredningsresurser ställs till förfogande.

I utredningen saknas det dock en närmare analys av behovet dvs omfattningen av här aktuella skattebrott. Viss statistik redovisas men ingen analys. Finns verkligen underlag till denna stora satsning?? Vidare saknas analys av skattekriminalens förhållande till Ekobrottsmyndigheten. Strukturen och den närmare uppbyggnaden av EBM är, av förklarliga skäl, något oklar idag. Det finns all anledning att först avvakta EBM,s uppbyggnad innan ytterligare en parallellfigur byggs upp inom rättsväsendet. Bara lokaliseringsfrågorna verkar inte bli alldeles självklara med bakgrund av skattemyndigheternas förestående regionalisering. Vidare saknas analys av det förutsatta utökade bötesbeivrandet, dess förankring och relationen till förefintliga administrativa sanktioner samt beräknad resursåtgång .

Här nämns en tänkt ökad resursåtgång avseende åklagarresurser uppgående till totalt totalt 40 åa. Hur detta närmare har beräknats är inte heller närmare analyserat.

Åklagarkammaren är positiv till att skattekriminalen under åklagarledning biträder i skattebrotts- och bokföringsbrottsutredningar . I detta ligger att hålla förhör och färdigställa utredningar efter givna direktiv. Det är för tidigt att ge skattekriminalen tvångsmedelsrättigheter och även 23:22 RB utredningar.

Alla anmälningar ska självfallet ske till EBM eller annan idag anmälningsupptagande myndighet. Detta för att åklagaren ska kunna behålla överblickén över resursutnyttjandet och kunna utnyttja förespråkade regler om förundersökningsbegränsning. Vidare kan bötesmålen sannolikt antas vara relativt lågt prioriterade hos EBM med deras tänkta myndighetsprofil.

Det måste hållas i minnet att detta är en totalt väsenfrämmande verksamhet för skattemyndigheterna. Det är ett absolut krav att RSV ställer resurser till förfogande först och främst. Vidare måste verksamheten uppnå acceptans inom skatteförvaltningen samt förankras i folksinnet. Detta är ingen obetydlig pedagogisk uppgift. Det är därför viktigt att utredningarna sker under fullständig åklarledning som en rättssäkerhetsgaranti ytterst och därför är det inte lämpligt att utvidga kretsen av legala tvångsmedelsanvändare. Skattesidan går här från en partsställning till en objektiv utredningsposition. Självklart måste uppbyggnaden av utredningsavdelningarna därför ske i ett långt tidsperspektiv.

En tänkbar lösning kan vara att skattekriminalenheterna byggs upp i de stora städerna i ett första skede. Det är som bekant där som de stora balansproblemen finns idag.

Datum
1997-04-18

Dnr

Det är mycket viktigt att erforderlig kompetens finns redan från början i verksamheten. Kompetensrekrytering torde vara ett definitivt måste. En utbildningstid om 8 månader räcker sannolikt inte till. Kammaren är tveksam till ställningstagandet att ekonomer ska utbildas till brottsutredare och vill framhålla vikten av juridisk kompetens. Det påstås i rapporten att skatteintendenterna är ytterligare en rekryteringsbas. Påpekas här att dessa inte alls nödvändigtvis är jurister.

Det är vidare sannolikt så att det finns stora regionala variationer i kompetens över landet i rekryteringsunderlaget. Här finns även en potentiell risk för rekryteringskonkurrens med EBM.

Sammanfattningsvis är åklagarkammaren positiv till en uppbyggnad av utredningsresurser på skattesidan som ett komplement till polisen. Detta enligt utredningen förslag med den begränsningen att skattesidan inte erhåller några rättigheter att använda tvångsmedel eller att självständigt utan åklagarbeslut bedriva brottsutredningar.

Därefter bör verksamheten noggrant utvärderas och analyseras. Först därefter är tiden mogen att ta ställning till en ev utvidgning av skattekriminalens verksamhet. Åklagarkammaren vill ändå passa på uttala stor tveksamhet inför en utvidgning av antalet dömande instanser i sådan mån att också skattekriminalen skulle få rätt att utfärda strafförelägganden. Jämförelsen med tullkriminalen haltar här då förutsättningarna för tullens strafförelägganderättigheter är annorlunda som bekant. Vidare finns en oberäknelig risk för stor resursåtgång i ex processtid för ekoåklagarna i anledning av bestridda strafförelägganden. Tveksamheten gäller även det förhållandet att skattekriminalen självständigt i framtiden vara förundersökningsledare i ärenden av enklare beskaffenhet. Detta är olämpligt då ekoåklagarna med detta förlorar överblicken över prioriteringar och resursåtgång.

I konsekvens med ovan sagda är den valda lagtekniska lösningen inte aktuell. Nödvändiga tillägg i befintlig lagstiftning torde vara tillfyllest.



Lena Sjöström

Christer Ångström
08-694 17 67Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

07 -05- 1 3

Riksskatteverket
Företagsbeskattning
Administrativa avd
171 98 SOLNA

Till 2915 97 910

**Angående rapport från regeringens
ekobrottsberedning (Ds 1997:23) "Skattekriminal"**

Skattemyndigheten i Stockholms län (SKM) avger härmed yttrande över rubricerad rapport.

Sammanfattning

Skattemyndigheten förordar att skattekriminalenheterna organiseras enligt den tyska modellen. Detta skulle innebära en stor effektivisering av arbetet.

I andra hand tillstyrker myndigheten att en skattekriminalenhet införs i huvudsak i enlighet med beredningens förslag. Myndigheten poängterar härvid vikten av att skattekriminalenheten har tillgång till de centrala skatteregistren och att frågan om sekretess mellan skattekriminalenheten och myndigheten i övrigt får en tillfredsställande lösning.

Vidare pekar myndigheten på att behovet av utredare och åklagare inte minskar med den föreslagna organisationen och att organisationsförändringen inte får tas till intäkt för en faktisk resursminskning.

Bakgrund

Inom ramen för den strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten som regeringen beslutade om i april 1995 ingick bl.a. frågan om en översyn av myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpningen. Frågan utreddes inom den av regeringen tillsatta ekobrottsberedningen vilket resulterade i ett förslag till en ny myndighetsorganisation. Förslaget bestod av två delar, dels ett detaljförslag till en ny myndighet, Ekobrottsmyndigheten, dels ett principförslag till en

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12

A0100-55551-97/900

skattekriminalorganisation inom skatteförvaltningen.

Med beaktande av de synpunkter som framkommit under remissbehandlingen kommer under 1998 Ekobrottsmyndigheten att inrättas som en ny myndighet inom åklagarväsendet.

Ekobrottsberedningens principförslag till inrättandet av en skattekriminalorganisation innebar att skattemyndigheterna skulle överta vissa brottsutredande uppgifter inom skatteområdet som idag hanteras av polisen. I nu föreliggande rapport redovisas ekobrottsberedningens fördjupningsarbete avseende problematiken kring utredning av skattebrott. Detta har bl.a. skett genom att i detalj studera den brottsutredande verksamheten vid den svenska tullen och den tyska skatteförvaltningen.

Motiv för en skattekriminalreform

Bland de motiv som förs fram av beredningen för en skattekriminalreform nämns bl.a. kompetensfrågorna samt problemet med seriekopplade myndigheter. SKM instämmer i denna beskrivning av problemområdet.

Att myndigheterna befinner sig i ett underläge i förhållande till den kriminalitet som skall bekämpas/förhindras har självklart flera orsaker. Ekobrottmål kräver inte enbart polisiära kunskaper eller kunskaper i straffrätt och straffprocessrätt utan ofta ligger svårigheterna inom det skatterättsliga området. Till detta kan också läggas att de ekonomiska brottslingarna numera förfogar över sådana ekonomiska resurser att de kan anlita den bästa expertis inom de områden där den brottsliga verksamheten bedrivs. Beredningen pekar också på den ökande internationaliseringen.

I rapporten konstateras att den kompetens som behövs är dubbel, den skall vara hög inom såväl skatteområdet som inom området brottsutredning. Detta innebär att oavsett om brottsutredningen förläggs till polisen eller till skatteförvaltningen måste kompetens tillföras.

SKM delar beredningens uppfattning att det är fullt möjligt att bygga upp erforderlig kompetens ifråga om straffrätt, straffprocessrätt och polisiära arbetsmetoder inom en skattekriminal-

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12

A0100-55551-97/900

organisation.

Som de viktigaste skälen för att komplettera kompetensen inom skatteförvaltningen anger beredningen att man på så sätt löser problemet med seriekopplade myndigheter samtidigt som man på bästa sätt upprätthåller hög skattekompens, detta mot bakgrund av att kunskaper inom skatterätten är färskvara. SKM delar denna uppfattning.

Vilken organisatorisk modell bör väljas?

Vid val av organisationsmodell har utredningen främst tittat på den svenska tullkriminalen och den tyska skattekriminalen.

Utredningens förslag är att det främst är den svenska tullkriminalen som skall stå modell för en skattekriminalorganisation, dock med det undantaget att skattekriminalen inte bör ha befogenhet att utöva våld mot person.

Den svenska tullkriminalen och den tyska skattekriminalen företer inbördes likheter såväl när det gäller arbetssätt som den organisatoriska uppbyggnaden. Det är i båda fallen fråga om särskilda enheter som ingår i myndigheter vars huvuduppgifter i övrigt är fiskala. En skillnad är dock att tullkriminalen har en mer polisiär utformning genom att den har befogenheter att använda våld vilket den tyska skattekriminalen saknar. En annan skillnad mellan dessa båda myndigheter är att den tyska skattemyndigheten handlägger både skatteutredning och skattebrottsutredning, medan tullkriminalen endast utför brottsutredningen och den fiskala utredningen ligger kvar på annan enhet inom tullmyndigheten. Från bägge håll framhålls rättssäkerheten som motivering till den valda organisationsformen. Enligt tyska skattetjänstemän innebär den gemensamma handläggningen att man inte riskerar att i skatteutredningen bortse från den skattskyldiges rättigheter enligt Europakonventionens artikel 6.

Att, som enligt den tyska modellen, låta skattekriminalen ta över skatteutredningen när förundersökning har inletts innebär avsevärda rationaliseringsvinster mot bakgrund av att färre personer behöver engageras i utredningarna. Beredningens förslag innebär en effektivisering genom att skattebrottsutredningarna utförs av

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12

A0100-55551-97/900

personer med skattekompetens. I det nu aktuella avseendet innebär förslaget endast en begränsad effektivitetshöjning eftersom innebörden fortfarande är att arbetet ska bedrivas på två ställen, nämligen skattekriminalen (brottsutredning) och ett skattekontor (den fiskala utredningen). Ytterligare skäl för den tyska modellen är att tullens sätt att arbeta trots allt avviker från skattemyndighetens sätt att arbeta. En skatteutredning är betydligt mera komplex än en tullutredning, vilket gör en sammanslagning av den fiskala utredningen och brottsutredningen betydligt mer effektiv inom skatteområdet.

SKM delar beredningens uppfattning att åtgärder måste vidtas för att effektivisera ekobrottsbekämpningen. Myndigheten förordar dock, mot bakgrund av vad som just anförts, att den tyska modellen görs till förebild för skattekriminalen.

Om detta inte befinns möjligt tillstyrker myndigheten beredningens förslag, under förutsättning att frågorna om sekretess mellan myndighetens övriga enheter och skattekriminalenheten liksom tillgången till de centrala skatteregistren ges en tillfredsställande lösning (jfr. avsnittet "Förutredning").

Ytterligare en modell redovisas i RSV rapport 1995:9 Skattemyndigheternas medverkan i en effektivare ekobrottsbekämpning. Modellen innebär mindre möjlighet till tvångsåtgärder för skattekriminalenheten samtidigt som möjligheterna till samarbete mellan skattemyndigheternas olika enheter är vidare än i beredningens förslag. SKM avvisar inte heller denna modell.

Förundersökning -ur såväl långt som kort perspektiv

SKM ställer sig bakom utredningens förslag att alla skattebrott skall utredas av en skattekriminalenhet vid en skattemyndighet. De problem som inledningsvis kan uppstå med bristande brotts- utredningskompetens inom skattemyndigheten kan lösas med utbildning och viss rekrytering av erfaren personal.

I utredningen föreslås att skattekriminalen även bör utreda brott som ofta begås i samband med skattebrott. Som exempel på sådana brott nämns bokföringsbrott och oredlighetsbrotten. SKM delar uppfattningen att dessa brott bör utredas av

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12

A0100-55551-97/900

skattekriminalen, om brotten begåtts i samband med skattebrott.

Beträffande de tvångsmedel som vid behov får tillgripas vid förundersökningen har utredningen föreslagit att våld mot person inte skall falla inom skattekriminalens befogenheter. Däremot skall skattekriminalens personal ha rätt att, efter åklagarbeslut, tillgripa tvångsåtgärder såsom husrannsakan och beslag. Utredningens förslag verkar vara väl avvägt. Det kan i och för sig i husrannsakensituationer finnas behov av att i vissa fall tillgripa våld och det kan då medföra praktiska problem att behöva invänta polis. I andra fall kan det bli aktuellt att någon som sitter i förhör skall gripas och anhållas, vilket endast kan göras av person med polisiär befogenhet.

Detta är dock problem som i flertalet fall löses genom att utredarna inför varje steg i utredningsarbetet gör noggranna riskanalyser. Utredaren har då möjlighet att inför ett förhör eller en husrannsakan göra en ungefärlig bedömning av om och i så fall vilken typ av polisbiträde som behövs. Det kan i ett fall (i det korta perspektivet) vara fråga om att biträde behövs av en skicklig förhørsledare och i ett annat att fråga är om att utnyttja polisens befogenhet att tillgripa våld. Vid större tillslag blir det ofta aktuellt med såväl gripande som hämtning till förhör. Vid dessa fall har dock planering kunnat ske i god tid. Sammanfattningsvis vill SKM instämma i beredningens slutsats att skattekriminalen inte skall kunna tillgripa våld mot person och framhålla vikten av att tillräckliga polisresurser finns tillgängliga för skattekriminalens utredare.

Utredningen föreslår att skattekriminalen då det gäller bötesbrott själv skall genomföra förenklade brottsutredningar och förundersökningar av enkel beskaffenhet. Skillnaden mellan utredningsformerna är, enligt utredningen, att förenklad brottsutredning kan göras då gärningen erkänns, erkännandet stöds av den övriga utredningen och gärningen är lätt att bedömma ur straffrättslig synvinkel.

SKM ställer sig positiv till förslaget att befattningshavare i det långa perspektivet förordnas att utfärda strafförelägganden. Detta innebär att den kategori av regelöverträdelser inom skatteområdet som i dags-

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum

1997-05-12

A0100-55551-97/900

läget inte kan prioriteras av polis/åklagare i framtiden kan bli beivrade. Ur allmänpreventiv synvinkel är det väsentligt att även denna typ av brottslighet lagförs. SKM utgår ifrån att, i det korta perspektivet då åklagaren skall utfärda strafföreläggandet, tillräckliga åklagarresurser avsätts.

Enligt förslaget kommer skattekriminalen i sekretesshänseende att bli en självständig enhet inom skattemyndigheten och möjligheterna att föra uppgifter mellan skatteutredningen och skattebrottsutredningen och vice versa bli desamma som möjligheterna att idag lämna uppgifter mellan skattemyndighet och polis/åklagare. Utbyte av information med utländska myndigheter förefaller varken att underlättas eller försvåras om förslaget genomförs. I detta avseende skulle förslaget i varje fall inte innebära någon förbättring i myndigheternas möjlighet att beivra skattebrottslighet.

Regeringen har tillsatt en utredare för att göra en översyn av sekretessfrågorna inom ekobekämpningens område. Enligt direktiven skall utredningen föreslå åtgärder i syfte att effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Detta bör lämpligen ske genom att berörda myndigheter och andra organ ges möjlighet att i ökad utsträckning lämna information om sådant som har betydelse för att förebygga, upptäcka eller utreda ekonomisk brottslighet. Uppdraget skall vara slutfört före utgången av oktober 1998. SKM utgår ifrån att även frågor som har betydelse för samarbetet mellan skattekriminalen och skattemyndigheten uppmärksammas i utredningsarbetet. Handläggning av komplicerade ärenden kommer att kräva ett nära samarbete mellan de båda enheterna. För att underlätta detta samarbete borde det av sekretesslagen framgå att utbyte av information mellan de två delarna av skattemyndigheten kan ske utan att en brottsanmälan har gjorts.

En fråga som uppkommer är hur skatteutredningen skall bedrivas efter det att skattekriminalen har påbörjat skattebrottsutredning i de fall skatteutredningen inte är klar då brottsutredningen påbörjas. Enligt förslaget förefaller det som om den utredningen skall färdigställas inom skattemyndigheten, hos handläggande kontor.

Enligt SKM är den bästa lösningen att skattekriminalen utför båda utredningarna. Skatte-

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

kontrollutredningen har i sitt delbetänkande SOU 1996:116 funnit att den misstänktes rätt att tåga i skattebrottsutredningen "smittar" skatteutredningen på så sätt att rätten att tåga skall beaktas även i skatteutredningen när brottsanmälan gjorts. Den fiskala skatteutredningen kan således inte komma i ett annat läge genom att inte flyttas över till skattekriminalen. De uppgifter som framkommer vid förundersökningen kommer i allmänhet att kunna användas vid beskattningsbeslutet. Uppgifter från exempelvis förhör och husrannsakingar är ofta väldigt viktiga i skatteutredningen. Det mest effektiva för såväl den enskilde misstänkte som för staten är därför att skattekriminalen gör båda utredningarna och att brottsutredningen handläggs på det sättet som framförs i utredningen. Beskattningsbeslut till följd av skattekriminalens skatteutredning bör dock inte fattas på skattekriminalen utan överlämnas till det handläggande kontoret hos skattemyndigheten för beslut av skattenämnd när utredningen är klar. Någon inskränkning av den skattskyldiges rättssäkerhet blir inte följden av denna handläggningsordning, snarare tvärtom.

Såsom myndigheten tidigare anfört innebär en sådan arbetsmodell utan tvekan en besparing av resurser, genom att dubbelarbete undviks.

Förutredning

Enligt utredningens förslag bör det vara skattekriminalens uppgift att biträda åklagaren när det gäller förutredningar.

I utredningen hävdas att det är ovanligt med förutredning i samband med skattebrott. Detta torde i så fall avse polisens arbetsinsatser i denna del. De skatteutredningar som görs hos skatteförvaltningen kan i stora delar jämföras med förutredning om oegentligheter påträffas, men tillräcklig misstankegrad inte uppnåtts för att göra en brottsanmälan. Förutredningen består ofta i att göra registerslagningar mot skatterregistret samt att ställa frågor i samband med skatteutredningen.

SKM delar utredningens uppfattning i det lämpliga att placera denna arbetsuppgift på skattekriminalen. En förutsättning är dock att skattekriminalen får tillgång till skatterregistren.

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum

1997-05-12

A0100-55551-97/900

Även denna fråga är föremål för särskild utredning. En särskild utredare har tillkallats för att utreda vilka register en kommande skattekriminal kan ha behov av för skattebrottsutredningar.

Om skattekriminalen skall

- biträda åklagaren i förutredningar
- aktivt delta i brottsförebyggande åtgärder
- på egen hand initiera brottsutredningar och därmed sammanhängande skatteutredningar
- bedriva egen kriminalunderrättelseverksamhet (se nedan)
- kunna ta emot och analysera extern information ur såväl brotts- som skattesynpunkt

förutsätter detta att skattekriminalen får skatteregistertillgång.

Såsom utredningen anger bedrivs redan idag inom skatteförvaltningen verksamhet som motsvarar polisens kriminalunderrättelsetjänst. Skatteförvaltningens deltagande i olika tvärgrupper, RSV:s branschkartläggningar, samt andra analyser har till syfte att med kriterierna väsenlighet och risk förbättra urvalet för kontrollverksamheten. För det fall skattekriminalen skulle komma att sakna tillgång till ett av de viktigaste urvalsinstrumenten som skatteförvaltningen förfogar över, framstår det som mindre välbetänkt att flytta denna funktion.

SKM delar beredningens uppfattning att skattekriminalen behöver tillgång till en regelrätt kriminalunderrättelseverksamhet. För det fall sådan verksamhet inte placeras inom skattekriminalen kan tillgång till sådan information erhållas genom att skattekompetens placeras på Rikskriminalpolisens underrättelseenhet.

SKM delar inte utredningens uppfattning att behovet av yttre spaning skulle vara tämligen begränsat inom skattekriminalens verksamhet. Myndighetens uppfattning är att denna typ av spaning väsentligt borde öka. Behov av yttre föreligger bl.a. för bevakning av yrkesmässiga transporter av punktskattepliktiga varor (tobak, alkohol och olja) och för identifiering av svart arbetskraft. Att den idag har en mycket begränsad omfattning beror enbart på de mycket knappa spaningsresurser för ekonomisk brottslighet som finns hos polisen. SKM:s uppfattning är att detta

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12

A0100-55551-97/900

huvudsakligen är en polisiär uppgift och att det är av stor vikt att dessa resurser ställs till skattekriminalenhetens förfogande.

SKM delar utredningens bedömning att det är ytterst viktigt att utveckla det internationella samarbetet. Dagens handräckningsförfarande går för långsamt. Det vore rimligt att skapa förutsättningar för ett mer formlöst utbyte på handläggarnivå efter det att de formella kontakterna har tagits på nationell nivå. Ett inter-polsamarbete bör kunna förbättra möjligheterna förutsatt att personer med skattekompetens finns att tillgå i övriga länder.

Arbetsvolym och bemanning

Utredningen anger i förslaget att en fullt utbyggd skattekriminalorganisation beräknas uppgå till omkring 250 befattningshavare. På ekotrotlarna tjänstgör idag ca 350-380 utredare. Därtill kommer en del utredare som arbetar med ekobrottsutredningar lokalt. Skattebrottsutredningarna sysselsätter en mycket stor del av dessa utredare. Enligt SKM är det angeläget att resurserna för ekobrottsbekämpning inte tillåts minska i samband med organisationsförändringen.

Beträffande resursbehovet av åklagarinsatser beräknas en fullt utbyggd skattekriminal kräva ca 40 årsarbetskrafter. SKM delar utredningens uppfattning att det är viktigt att de åklagarresurser som behövs för arbetet inom skattekriminalens område säkras på ett tillfredsfredsställande sätt. Risker finns annars att åklagarväsendet blir en flaskhals. Att tillräckliga resurser avsätts är även väsentligt ur den aspekten att skatteutredarna förväntas efterfråga bl.a åklagarstöd under den period då kompetensen byggs upp. Mot denna bakgrund framstår det föreslagna antalet åklagare som otillräckligt.

Förhören utgör en viktig del i alla förundersökningar. Detta gäller inte minst i skattebrottsutredningar. Utöver de särskilda kompetenskrav som ställs på förhørsledare måste, om utredningens förslag genomförs, vid resurstilldelningen beaktas att såväl hållande av förhör som dokumentation av dessa är en resurskrävande verksamhet. I de fall då dialogförhör hålls, vilka upptas på band, måste dessa för att kunna ingå i förundersökningen skrivas ut. För att inte för-

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12

A0100-55551-97/900

dröja utredningen i denna del måste behovet av skrivresurser beaktas.

Åklagarledda arbetsgrupper

Utredningen förespråkar att viss verksamhet vid skattekriminalen bör tillämpa systemet med fasta åklagarledda arbetsgrupper. Utredningen pekar på de fördelar respektive nackdelar som är förknippade med var man stationerar åklagare eller utredare från skattekriminalen och konstaterar slutligen att det inte finns skäl att slå fast någon generell lösning för hur de åklagarledda arbetsgrupperna skall organiseras inom skattekriminalens område. Enligt utredningen kan det bli aktuellt att placera åklagare från Ekobrottsmyndigheten vid skattemyndigheten samtidigt som vissa brottsutredare från skattekriminalen stationeras vid Ekobrottsmyndigheten.

SKM delar utredningens förslag att hur detta skall organiseras bäst löses av de berörda myndigheterna själva.

Myndighetens erfarenhet från detta område visar att behov av samlokalisering föreligger endast under en kortare period av utredningsarbetet.

Skattekriminalen bör enligt myndigheten ha sin hemvist i SKM:s lokaler.

Utgångspunkter för kompetensförsörjningen

SKM delar utredningens uppfattning att om skattetjänstemän ges utbildning i brottsutredning blir kompetensen lika hög inom brottsutredningarna som den är inom skatteutredningarna. Under denna kompetensuppbyggnadsfas krävs att skattekriminalen får tillgång till kriminalpoliskompetens. Initialt krävs därför att poliser med hög kompetens inom bl.a. förhörs- teknik biträder utredarna på skattekriminalen.

Kompetensprofil/ rekrytering

Den kompetensprofil med avseende på utbildning, praktisk erfarenhet och personliga egenskaper som föreslås av utredningen delas i huvudsak av myndigheten.

Basen för rekrytering av utredare till skatte-

Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12 A0100-55551-97/900

kriminalen kommer i allt väsentligt att bestå av tjänstemän från andra delar av skatteförvaltningen. Tyngdpunkten kommer enligt utredningen att ligga på personal med revisionsbakgrund (skatterevisorer) med inriktning ekorevisioner. Enligt utredningen kan även andra personalkategorier som uppfyller krav på utbildning och utredningserfarenhet komma ifråga. Mot bakgrund av att dagens ekobrottslighet ofta består av komplexa "härvor" krävs ofta juridisk kompetens. SKM vill därför peka på att skattekriminalen har behov av en allsidig kompetens.

Beslutsfattare för strafförelägganden

I utredningen har angivits att skatteintendenterna skulle utgöra en intressant kategori för uppgiften att utfärda strafförelägganden förutom att de även kan utgöra rekryteringbas för utredare av skattebrott, se ovan. Enligt utredningen är det heller inget som hindrar att dessa processförare även arbetar med andra uppgifter såsom stödfunktion vid skatterevisioner. SKM delar utredningens uppfattning i denna del.

Personalcirkulation

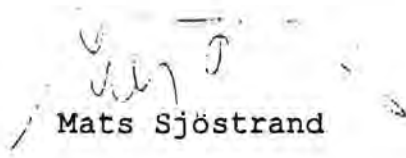
SKM, liksom utredningen, har uppfattningen att en viss form av personalcirkulation utgör ett viktigt led i strävandena att vidmakthålla en hög kompetens. Det är därför viktigt att utrymme skapas för detta.

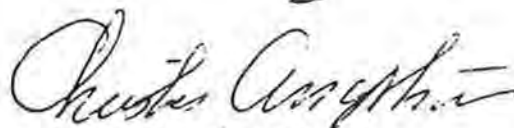
Christer Ångström
08-694 17 67

Datum
1997-05-12

A0100-55551-97/900

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad
länsskattechef efter föredragning av läns-
specialisten Christer Ångström. I beslutet har
även deltagit chefen för juridiska avdelningen
Lisbeth Petersson, skattedirektörerna Göran
Berglund, Eva Carlqvist, Kjell Jönsson och Leif
Rosenfeld samt biträdande kontorschef John Moe.


Mats Sjöstrand


Christer Ångström

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

Bj Arvidsson
Företagsbeskattning
Administrativa avdelningen
Riksskatteverket
171 94 SOLNA

07 -05- 1 3

Till

2915 97 910

**Rapport från regeringens ekobrottsberedning,
Skattekriminal (Ds 1997:23)
Ert dnr 2915-97/910**

Skattemyndigheten i Östergötland (SKM) har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på rubr rapport.

SKM lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

SKM tillstyrker beredningens principförslag, innebärande att skattekriminalverksamhet börjar byggas upp inom skatteförvaltningen fr o m 1998. Många skäl talar för att en skattkriminalreform kommer att medföra mycket stora framsteg när det gäller att bekämpa ekonomisk brottslighet. Det saknas enligt SKMs uppfattning anledning att anta att en skattekriminal i Sverige inte skulle fungera lika bra som erfarenheterna från Tyskland och från den svenska tullkriminalen utvisar.

SKM anser att ett genomförande av reformen fullt ut bör kunna ske något snabbare än vad som framgår av rapporten.

SKM understryker vikten av att åklagaren ges en framträdande roll vid bedrivande av skattekriminalverksamhet. Däremot ställer sig SKM inte bakom beredningens förslag att åklagaren ska kunna uppdra åt skattekriminalen att medverka vid förundersökning som avser brott utanför skattemyndigheternas verksamhetsområde.

SKM anser att behovet av spaningsinsatser är större än vad som redovisas i rapporten.

Det är enligt SKM viktigt att den nya

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

organisationen görs flexibel och att möjligheter och behov av cirkulation mellan skattekriminalen och sedvanliga skattearbetsuppgifter tydliggörs redan inför rekryteringen till skattekriminalenheterna. Frågorna om ledning, styrning och samordning bör särskilt uppmärksammas.

1 Allmänt

SKM delar ekobrottberedningens uppfattning att inrättandet av en skattekriminal skulle innebära en väsentlig förbättring av förutsättningarna för att bekämpa skattebrottslighet och ekonomisk brottslighet överhuvudtaget. Reformen har också fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom skattebrottsutredningarna jämfört med vad som nu gäller skulle kunna bedrivas snabbare och med en generellt högre skattemässig kompetens.

Skattebrottsutredningar har som framhållits i rapporten många särdrag jämfört med flertalet andra ekoutredningar och kräver en specialistkompetens i skattefrågor. Det finns också mycket nära sakliga samband mellan den fiskala skatteutredningen och skattebrottsutredningen. I många fall utgörs polisens skattebrottsutredning nästan helt av det material som skattemyndigheten har tagit fram för skatteutredningen.

En organisatorisk lösning innebärande att skattebrottsutredningarna hanteras inom skattemyndigheten bör dels medföra att nödvändig skatterättslig kompetens kan upprätthållas för att nå framgång i brottsutredningarna och dels att de nuvarande problemen med flaskhalsar mellan de fiskala utredningarna och brottsutredningarna kan minska avsevärt. De nuvarande långa handläggningstiderna är klart otillfredsställande såväl av effektivitets- som av rättsäkerhetskäl.

Genom att skattebrottsmålen är den volymmässigt dominerande delen av ekoutredningarna finns organisatorisk bärkraft för att inrätta särskilda skattekriminalenheter hos skattemyndigheterna.

I rapporten lämnas en redovisning av bl a erfarenheterna av tullkriminalen och den tyska skattekriminalen. Från tullverkets sida bedöms att nuvarande ordning fungerar mycket bra. Inga flaskhalsar uppstår i den brottsutredande verksamhet och brottsutredarna har ingående kunskap om den fiskalt inriktade och ofta svårtillgängliga tullagstiftningen.

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

Även organisationen med särskilda skattekriminalenheter inom den tyska skatteförvaltningen bedöms fungera väl. Handläggningen av skattebrottsutredningen anses ske klart snabbare än vad som kunde förväntas, om de skulle handläggas av polisen. En annan viktig fördel enligt tyska skattemyndigheter att skattebrottsutredningarna bedöms blir handlagda på ett fullt kompetent sätt. Brottsutredarna har samma kompetens när det gäller skattefrågor som kvalificerade skattetjänstemän i allmänhet.

Det saknas enligt SKMs uppfattning anledning att anta att en skattekriminal i Sverige inte skulle fungera lika bra som erfarenheterna från Tyskland och från den svenska tullkriminalen utvisar.

SKM är således i allt väsentligt positiv till de förslag som ekobrottsberedningen lagt fram och begränsar sina synpunkter till några av de områden som behandlas i rapporten.

2 Tidsperspektivet för genomförande och åklagarens roll

Den föreslagna reformen har ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv (avsnitt 12.4 i rapporten). Ett tungt vägande skäl för ett successivt genomförande är enligt ekobrottsberedningen att skatterevisorer och andra som ska rekryteras till skattekriminalen behöver tid för nödvändig kompetensutveckling till fullgoda brottsutredare. Det långsiktiga tidsperspektivet - dvs tiden mellan genomförandet av första och andra etappen - beräknas av beredningen till fyra eller högst fem år.

SKM delar beredningens syn att det är lämpligt med ett etappvis genomförande.

Åklagaren föreslås under framförallt den första etappen ha beslutsbefogenheterna i de väsentligaste avseendena. SKM anser att detta är välbetänkt, eftersom skattemyndigheterna ska få möjlighet att successivt växa in i sin nya roll.

Även sedan den andra etappen genomförts kommer enligt beredningens förslag åklagarinträde att ske i åtskilliga fall. SKM anser att beredningens förslag också i detta avseende är väl avvägt. Åklagaren har överhuvudtaget en central roll, särskilt när det gäller mera komplicerade ärenden

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

särskilt när det gäller mera komplicerade ärenden och när det är fråga om s k blandad brottslighet.

En så pass lång tidsutdräkt som upp till fem år mellan det att reformen har beslutats och till dess att den är fullt genomförd, kan emellertid enligt SKMs uppfattning få negativ påverkan på nuvarande organisation. Det finns risk för att olika initiativ och åtgärder får anstå till dess att genomförande skett fullt ut. Man går så att säga och väntar på att den nya ordningen ska lösa olika problemställningar. SKM har den uppfattningen att en kompetensuppbyggnad som görs målinriktad bör kunna ske något snabbare än inom en tidsrymd av fyra till fem år.

3 Förundersökning

Skattekriminalen föreslår att i det långsiktiga perspektivet få befogenhet att i vissa fall inleda och leda förundersökning (avsnitten 13.2, 14). Förundersökningsledningen ska övertas av åklagare dels så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet, om saken inte är av enkel beskaffenhet, dels när det är påkallat av särskilda skäl.

SKM vill särskilt betona att möjligheten för skattekriminalen att inleda och leda förundersökning, bör bidra till att förutsättningarna ökar för såväl snabbare upptäckt av brott som för ett snabbare utredningsförfarande. Välbekanta problem med nuvarande ekobrottsbekämpning är att myndigheterna ofta är sent ute med att uppdaga brott, långa genomförandetider för utredningarna, osv. Genom att åklagarna avlastas vissa ärenden av enklare beskaffenhet, bör den tyngre och mera systematiska ekonomiska brottsligheten kunna prioriteras på ett annat sätt än vad som idag är möjligt och olika åtgärder kunna sättas in snabbare.

Rättsäkerhetsaspekterna bör bli tillgodsedda på ett fullgott sätt genom att förundersökningsledningen ska övertas av åklagare så snart någon person skäligen kan misstänkas för brottet.

4 Artikel 6 i Europakonventionen

Artikel 6 i Europakonventionen (rätten att tåga i brottsutredning) vållar redan idag osäkerhet när det gäller tillämpningen i förhållande till

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

den upplysningsplikt den skattskyldige har i den fiskala utredningen. Det är i praktiken i många fall svårt att tidsmässigt fastställa när någon skäligen är misstänkt för brott och ska anses som anklagad i Europakonventionens mening.

Gränsdragningsfrågorna när medverkans- och sanningsplikten upphör att gälla torde i och för sig, som omnämns i rapporten, inte påverkas av om brottsutredningen utförs av polisen eller av en särskild skattekriminalenhet inom skattemyndigheten. Det är emellertid under alla förhållanden angeläget att här förekommande frågeställningar ytterligare belyses eftersom man kan utgå ifrån att en effektiv ekobrottsbekämpning även i framtiden förutsätter ett nära samarbete mellan de som svarar för de fiskala utredningarna och brottsutredarna.

5 Förutredning mm

I avsnittet om förutredning (avsnitt 15) behandlas bl a spaning i samband med förutredning om skattebrott. Ekobrottsberedningen anser att behovet av sk yttre spaning är sällsynt förekommande. SKM har inte den erfarenheten när det gäller ekobrottsbekämpningen här i länet. Spaning i samband med exempelvis restaurangkontroller och kontroller av s k svarttaxi har visat sig vara värdefulla inslag redan i inledningen av utredningarna för att klarlägga om olika faktiska omständigheter är för handen. Inte sällan har polisen haft problem att frigöra resurser för nämnda insatser.

Ekobrottsberedningen pekar vidare på att när det gäller gränsdragningen mellan spaning och skattekontroll ska ändamålsprincipen tillämpas d v s om skattekriminalen anlitas blir det fråga om det straffprocessuella regelverket och i annat fall skattekontroll i enlighet med det fiskala regelverket. SKM vill i det sammanhanget framhålla att såsom det fiskala regelverket är utformat har det givits den tolkningen att spaning inte får utföras inom den fiskala verksamheten. I vissa fall finns det emellertid otvetydigt ett behov av spaningsinsatser.

Skattemyndigheterna har i sin fiskala verksamhet bl a ambitionen att komma till rätta med sk nonfilers, dvs företag och personer som felaktigt inte låtit sig registreras för skatter och avgifter. Det kan t ex vara fråga om

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

näringsverksamhet som bedrivs från ej fasta driftsställen (tillfällig handel) samt vissa riskbranscher som restaurang- och taxi-branscherna.

Till kategorin nonfilers i vid bemärkelse kan även hänföras sådana fall då de verkliga ägarna till företag försöker göra sig oåtkomliga för skattemyndigheterna genom att t ex anlita bulvaner eller bedriva verksamhet i stiftelseform. Nämda tillvägagångsätt tenderar att bli allt vanligare och kräver för upptäckt en offensivt inriktad "uppsökande" kontroll. Det finns anledning att anta att undanhållna skatter och avgifter uppgår till avsevärda belopp på grund av felaktiga eller uteblivna registreringar. I många fall torde felaktigheterna vara sådana att det är fråga om skattebrott.

Man kan enligt SKMs uppfattning - grundad på synpunkter från erfarna revisorer - utgå ifrån att det faktiska behovet av spaningsinsatser för att klarlägga om olika omständigheter föreligger är betydligt större än de myndighetsinsatser som nu görs. Dels därför att polisen av naturliga skäl kan ha svårt att frigöra resurser, dels därför att man vid de fiskala utredningarna inte har befogenhet att genomföra spaning.

SKM anser sammanfattningsvis att behovet när det gäller spaning är större än vad som redovisas i rapporten. Spaning kan dock, som påpekas i rapporten, vara förenad med vissa risker och bör bli därför tillämpas med urskillning. De fall då skattekriminalen självständigt skulle kunna besluta om och genomföra spaning kan illustreras med följande uttalande i rapporten nedtill på sid 226. "Det innebär att spaning med personal från skattekriminalen i praktiken endast kan komma i fråga i enkla fall där kvalificerad spaningskompetens är obehövlig och situationen framstår som ofarlig."

6 Kriminalunderrättelsetjänst

Uppgifter från kriminalunderrättelsetjänst torde i dagsläget vara av relativt blygsam betydelse för bekämpningen av skattebrott. Det är emellertid angeläget att i ett så tidigt skede som möjligt fånga upp signaler om nya företeelser. I dagsläget är inte sällan myndigheterna "sent ute".

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

Möjligheten att bygga upp en underrättelsetjänst inom ramen för skattekriminalorganisationen är enligt SKM därför värd att överväga ytterligare. Eftersom en fortsatt internationalisering av viss del av brottsligheten kan förväntas borde det även inom ramen för underrättelsetjänstens arbete vara av intresse med en internationell samverkan när det gäller att fånga upp ny typ av brottslighet.

7 Brotts utanför skatteområdet

När det gäller brott utanför skatteområdet föreslås att åklagaren om det finns särskilda skäl skall kunna ge skattekriminalen i uppdrag att medverka vid förundersökningen. Enligt beredningen bör denna möjlighet användas återhållsamt (lagförslaget, 4 §, punkt 7, rapporten sid 195/196).

SKM ställer sig inte bakom förslaget. Risken finns att skattekriminalen kan komma att användas och uppfattas som någon form av reservkriminalpolis. Enligt SKMs mening bör skattekriminalens arbetsområde begränsas till de uppgifter den har kompetens för, dvs de som faller inom skattemyndighetens verksamhetsområde.

8 Sekretess

Från sekretesssynpunkt torde lösningen att skattekriminalen blir en självständig enhet inom SKM och därmed självständig verksamhetsgren enligt 1 kap 3 § sekretesslagen vara att föredra. Erfarenheterna från tillämpningen av de sekretessbrytande reglerna i 14 kapitlet 1 - 3 §§ sekretesslagen gentemot åklagar- och polismyndighet, är att dessa regler är tillräckliga för att ett verkningsfullt informationsutbyte ska kunna äga rum.

9 Ställföreträदारansvar i samband med strafföreläggande

I rapporten diskuteras huruvida det är lämpligt att förena strafföreläggande med ställföreträदारansvar. I propositionen 1996/97:100 "Ett nytt system för skattebetalningar mm" föreslås att det s k betalbrottet avseende innehållen skatt avkriminaliseras. Den enda

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

möjligheten som därefter återstår att föra talan om företrädaransvar i samband med brottmål är med tillämpning av av 16 kap 17 § första stycket andra meningen mervärdesskattelagen. Den möjligheten förutsätter dock att åtal för skattebrott eller vårdslös skatteuppgift väckts. Men hänsyn till att strafföreläggande ej avses användas vid dessa brott kan frågan inom kort antas bli inaktuell.

10 Organisation

Beredningens förslag innebär att den brottsutredande verksamheten ska bedrivas inom särskilda enheter direkt underställda myndighetschefen.

SKM delar beredningens uppfattning att denna organisationsform är den lämpligaste.

Inom Östergötlands län bedrivs viss del av den mera offensivt inriktade ekobrottsbekämpningen i särskilda samarbetsgrupper mellan bl a polis, åklagare och skattemyndigheter (ad hoc grupper för vissa branschkontroller). Organisationen har visat sig ha stora fördelar. Man har också ambitionen att redan på planeringsstadiet så långt möjligt göra myndighetsgemensamma prioriteringar av vilka insatser som ska ske. Syftet är att de olika utredningarna ska ligga i fas med varandra och att flaskhalsar minskas.

Även i det fall brottsutredningarna utförs inom SKMs egen organisation är det naturligtvis nödvändigt med ett nära samarbete mellan de fiskala utredarna och brottsutredarna. Enbart det faktum att de organisatoriskt tillhör samma myndighet är inte ensamt tillräckligt för att få ut maximala effekter av skattekriminalreformen. Det är också nödvändigt att såväl resursdimensioneringen som prioriteringarna står i samklang mellan den fiskala delen av verksamheten och den brottsutredande delen och att samarbetet mellan de olika delarna fungerar bra.

SKM vill därför särskilt betona vikten av att organisationen av skattekriminalenheten görs flexibel. Möjlighet bör därför finnas att internt ändra såväl resursdimensioneringen som sammansättningen personalmässigt. Detta kan t ex åstadkommas genom cirkulation av personal som arbetar med brottsutredningar resp fiskala utredningar. Härigenom bör också rekryteringen av

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

skickliga skatterevisorer till skattekriminalen underlättas, samtidigt som behovet av brottsutredare med "färsk" skatterättslig kompetens kan tillgodoses.

Frågorna om personalcirkulation diskuteras på sid 282/283 i rapporten. Beredningen tar dock inte ställning till tidsramar och omfattning av cirkulationen. Inför det praktiska genomförandet av skattekriminalorganisationen bör dock dessa frågor ytterligare utredas och tydliggöras. Inte minst viktigt är detta för den personal som är intresserad av att övergå till tjänstgöring vid skattekriminalen.

11 Gränsdragningen mellan ekobrottsmyndighetens, polisens och skattekriminalens arbete

Enligt vad som framgår av rapporten är avsikten att skattekriminalen - i varje fall på sikt - ska ges befogenhet att inleda och leda vissa förundersökningar som faller inom skattemyndighetens verksamhetsområde. Detta innefattar utöver skattebrott vissa andra brott inom områden som hanteras av skattemyndigheten. Vid blandad brottslighet ska skattekriminalen utreda skattebrottsdelen och polisen övrig brottslighet.

I det korta perspektivet däremot ska arbetet börja med mera begränsade och mindre självständiga arbetsuppgifter (kapitel 14). Polisen kommer då att fortfarande ha omfattande arbetsuppgifter när det gäller utredning av skattebrott. Vidare kommer den nyinrättade ekobrottsmyndigheten att byggas upp och få en central roll inom ekobrottsbekämpningen. Svårigheterna med att komma till rätta med olika gränsdragningsfrågor, exempelvis beträffande vilken myndighet som gör vad, får inte underskattas. Frågorna lämnas i rapporten till viss del olösta. Det är därför nödvändigt med klarlägganden i denna del, särskilt mot bakgrund av att ekobrottsmyndigheten ska bygga upp en ny organisation.

12 Kompetensfrågor

SKM vill understryka att det innebär stora fördelar om skattekriminalen, som föreslås i rapporten, har kompetens inom olika områden såsom skatterätt, brottsutredning och process. Härigenom blir förutsättningarna utomordentligt

Länsskattechefen
013-201033

Datum
1997-05-11 7039-97/900

goda att få en allsidig belysning av olika frågeställningar och medför därmed stora möjligheter att arbeta fram ett hållbart underlag för brottsmålsprocesserna. Inte minst gäller detta de skatterättsligt mest komplicerade ärendena.

13 Ledning, styrning

Organisatoriskt och administrativt föreslås skattekriminalen vara direkt underställd chefen för skattemyndigheten. När det däremot gäller en stor del av det operativa arbetet, d v s bedrivandet av förundersökning, kommer dock arbetet att ledas och arbetsmängden att bestämmas av åklagaren. Enligt SKMs uppfattning är det därför angeläget att i det fortsatta arbetet med uppbyggnad av skattekriminal särskilt uppmärksamma frågorna om ledning, samordning och styrning.

I handläggningen av detta ärende har förutom undertecknad länsskattechef deltagit skattedirektör Ove Johansson, föredragande och Leif Fredriksson, rättsenheten.



Karl-Erik Nörd



Ove Johansson

Laila Nilsson
040-14 63 41

REMISSVAR

Datum
1997-05-09

A1200-25473-97/900

RSV, Företagsbeskattning
Bo Arvidsson
171 94 SOLNA

07 .05. 1 2

Tdt

2915 97 910

**Rapport från regeringens ekobrottsberedning,
Ds 1997:23 Skattekriminal. (Dnr 2915-97/910)**

Inledning

Skattemyndigheten instämmer i beredningens förslag till en skattekriminalreform. Förslaget innebär såväl kompetenshöjning i utredningarna som förbättrad resursstyrning, vilket kommer att leda till ökad kvalitet och effektivitet. Skattemyndigheten är i princip positiv till det föreslagna successiva genomförandet som möjliggör att myndigheten erhåller nödvändig teoretisk och praktisk erfarenhet av brottsutredning.

Effektivitet

Rapporten har på ett belysande sätt jämfört två redan fungerande system där brottsutredning genomförs av annan än polismyndighet, nämligen den svenska tullkriminalen och den tyska skattekriminalen.

Man har valt tullkriminalen som främsta förebild för den föreslagna skattekriminalen bl.a med motivering att den är mera betryggande när det gäller ändamålsprincipen. Ur effektivitetssynpunkt torde dock den tyska skattekriminalen vara överlägsen. Det är emellertid ändå mycket betydande effektivitetsvinster i rapportens förslag. Då skattemyndigheten styr resurstilldelningen för såväl den fiskala utredningen som brottsutredningen finns förutsättningar för en snabb och smidig hantering utan den flaskhalsproblematik som råder idag. Det faktum att brottsutredaren på skattekriminalen är specialist på området inom vilket brottet begåtts innebär en väsentlig kvalitetshöjning i utredningen. Det uppväger den mindre erfarenhet av brottsutredning som inledningsvis kommer att finnas.

Det finns inget att erinra mot den föreslagna fördelningen av ärenden mellan polisen och skattekriminalen. De brott som föreslås bli skattekriminalens utredningsområde svarar mot den kompetens som finns inom myndigheten. Avgränsningen i fråga om bokföringsbrott till att gälla enbart sådana som anmälts av skattemyndigheten är absolut nödvändig.

Laila Nilsson
040-14 63 41

REMISSVAR

Datum
1997-05-09

A1200-25473-97/900

Arbetsfördelning

Enligt förslaget kommer skattekriminalen att vara en fristående enhet som utreder de ärenden skattemyndigheten anmält för misstänkt skattebrott mm.

Skattemyndighetens brottsanmälningar sker i huvudsak (ca 80%) *efter* avslutad revision. Personalen på skattekriminalen kommer att vara väl förtrogen med skattefrågor, handläggningsrutiner inom myndigheten och revisionspromemorians utformning. De kommer dessutom tämligen omgående att kunna påbörja brottsutredning och har lätt att kommunicera med skatterevisorn för att reda ut eventuella oklarheter. I dessa fall uppkommer inga problem med att fördela arbetsuppgifterna mellan skatterevisorn och personalen på skattekriminalen, den ene tar vid där den andre slutade.

I mer omfattande och komplicerade fall sker brottsanmälan normalt *före* eller *under* pågående utredning. Av rapporten framgår att de båda utredningarna ska genomföras parallellt och att skatterevisorn på samma sätt som idag skall kunna anlitas som sakkunnig. Idag är gränsen mellan myndigheterna mycket klar eftersom de besitter olika kompetens. Skatterevisorn står för all granskning av beslagtaget material med ekonomisk anknytning och polisen genomför tvångsåtgärder, spaning förhör mm. Det framgår inte helt klart av rapporten hur arbetsfördelningen mellan skatterevisor och skattekriminalens personal skall vara. Det måste förutsättas att ett teamarbete kan bedrivas mellan dessa för att uppnå effektivitet i utredningsarbetet. Målgruppen som är tänkt att rekryteras till skattekriminalen dvs skatterevisorer med erfarenhet av ekorevision, kommer inte att nås om arbetsuppgifterna endast omfattar de moment polisen utför idag.

Genomförande

Utbildningen för en skatterevisor som skall fungera som utredningsman är relativt omfattande, minst 8 månader enligt förslaget. För att det mycket goda förslaget om utbyte och cirkulationstjänst skall bli verklighet måste ett tillräckligt stort antal revisorer utbildas. Det är också viktigt att sörja för återväxt av den grupp av skatterevisorer som har inriktning mot skattebrott. De mera omfattande utredningarna emanerar från denna grupps arbete. Faran är annars att skattekriminalen i framtiden i huvudsak har bagatellbrott att utreda.

Det är utan tvivel nödvändigt med en successiv uppbyggnad av skattekriminalen. Personalen behöver utbildas både teoretiskt och praktiskt. Hur snabbt uppbyggnaden kan ske är beroende av ett flertal faktorer. En faktor som kan bidra till en önskad förkortning av perioden är att Ekobrottsmyndigheten avdelar särskilda åklagare vars huvuduppgift är att vara förundersökningsledare och utfärda strafförelägganden i utredningar som genomförs på skattekriminalen. Det är ur utbildningssynpunkt att föredra om åklagarna åtminstone under viss tid i det korta perspektivet kan placeras vid skattekriminalen.

Laila Nilsson
040-14 63 41

REMISSVAR

Vedlegg A

Datum
1997-05-09

A1200-25473-97/900

Det är vidare viktigt att åklagarna lämnar ärenden av varierande svårighetsgrad för utredning i tillräcklig mängd under det korta perspektivet.

När det gäller åklagarens val av utredare kan anföras att utredningens komplexitet när det gäller skattefrågan naturligtvis inte kommer att utgöra hinder för åklagaren att välja skattekriminalen som utredningsenhet. Istället torde risken för våld mot person vara det främsta argumentet för att styra utredningen till polisen. Enligt rapporten är det inget som hindrar att en polis deltar i brottsförebyggande syfte. Polisens närvaro vid husrannsakan bör regleras mera generellt. Det faktum att polisen inte hittills märkt våld i större utsträckning vid utredning av ekonomiska brott, kan bero på att närvaron av en polis och kännedom om dennes befogenheter har preventiv effekt.

Enligt lagförslaget skall skattekriminalens befogenheter öka när regeringen så bestämmer. En noggrann dokumentation och analys av resultatet under det korta perspektivet är därför nödvändig. Hur regeringen skall få kännedom om när det korta perspektivet har gått till ända framgår inte av rapporten. Det kan förutses att alla landets skattekriminalenheter inte samtidigt har erhållit nödvändig kompetens för brottsutredning så att de utökade befogenheterna enligt lagförslaget kan inträda. Skattekriminalenheterna vid regionerna som innefattar storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö torde ha bäst förutsättningar att inhämta de nya kunskaperna eftersom det här finns hög och jämn ärendetillströmning.

Ett successivt införande av skattekriminal med början i dessa regioner skulle vara att föredra.

Registeråtkomst

Rapporten bygger till mycket stor del på hur tullkriminalen arbetar. Av sammanställningen på sidan 150 framgår alla de olika register som tullkriminalen i Stockholm har tillgång till. Det kan konstateras att tullen har eget spanings- och förundersökningsregister samt dessutom tillgång till polisens register. Motsvarande befogenheter torde på sikt vara nödvändiga även för skattekriminalens verksamhet. Det vore vidare önskvärt om skattekriminalen kunde få tillgång till skattemyndighetens centrala transaktionsregister för hela landet, naturligtvis endast med behörighet att söka uppgifter utan att förändra dessa. Under exempelvis pågående förundersökning och vid förutredning är det nödvändigt för utredaren att kunna sammanställa och dra slutsatser ur uppgifter från registret. Ett system där varje enskild uppgift ur registret skall begäras från skattemyndigheten blir mycket ineffektivt och medverkar dessutom till att uppgift om vilka personer som är intressanta för skattekriminalen sprids till en onödigt stor krets.

Samverkan

Avsikten är att Ekobrottsmyndigheten ska ha en total överblick över all verksamhet mot ekobrott. Eftersom en icke oväsentlig del av de ekonomiska brotten kommer att utredas på skattekriminalen

Laila Nilsson
040-14 63 41

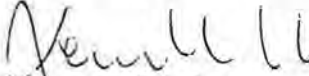
REMISSVAR

Datum
1997-05-09

A1200-25473-97/900

måste samarbetsrutiner mellan Skattemyndigheten och Ekobrottsmyndigheten upprättas. Ett fortsatt samarbete med Kronofogdemyndigheten bör också prioriteras. Därmed synes det naturligt att Ekobrottsmyndigheten övertar ansvaret för den nuvarande samverkansgruppen på chefsnivå.

I den slutliga handläggningen av detta ärende har deltagit länskattechef Lennart Bjerkner, beslutande, skattedirektör Sven-Yngve Nilsson samt Laila Nilsson, föredragande.


Lennart Bjerkner


Laila Nilsson

Länsskattekontoret
Lars-Åke Larsson
031-606379

YTTRANDE

Datum
1997-05-13

A 23119-97-900

Inkom 970513 / M
Tel 2915-97/910

Riksskatteverket
Företagsbesk, adm. Avd
Bo Arvidsson
171 94 SOLNA

Betr. Ds 1997:23, Skattekriminal - rapport från ekobrottsberedningen

Er remiss 1997-04-10 Ert dnr 2915-97/910

Sammanfattning

Skattemyndigheten ställer sig bakom förslaget om att inrätta särskilda skattekriminalenheter inom skatteförvaltningen. Till skillnad från utredningen anser dock skattemyndigheten att skattekriminalerna skall kunna genomföra såväl skatte- som skattebrottsutredningen i likhet med de tyska skattekriminalerna varför denna lösning förordas i stället för den som valts av utredningen.

Enligt skattemyndighetens uppfattning påverkas inte bara effektiviteten utan även rekryteringsbasen av möjligheten att kunna genomföra båda utredningarna. Effektiviteten påverkas av möjligheten att kunna utnyttja den positiva växelverkan skatte- och brottsutredningen ger. Rekryteringsbasen breddas och skattekompetensen garanteras genom att befogenheten att genomföra traditionella skatterevisioner finns.

Organisationsmodeller

I rapporten diskuteras två huvudmodeller, dels tullverkets tullkriminaler, dels de tyska skattekriminalenheterna. Modellerna har en väsentlig skillnad - i de tyska skattekriminalenheterna genomförs både den fiskala utredningen och brottsutredningen under det att tullkriminalerna enbart handlägger brottsutredningen.

Utredningen har valt att föreslå en skattekriminal uppbyggd på samma sätt som tullverkets tullkriminaler, dvs att hålla den fiskala utredningen skild från brottsutredningen. Enligt skattemyndighetens uppfattning har utredningen dragit förhastade slutsatser eftersom basen i tullkriminalens verksamhet på intet sätt är jämförbar med basen för en eventuell skattekriminal.

Ur effektivitetssynpunkt är det väsentligt att kunna genomföra såväl skatteutredning som brottsutredning då brottsutredningen bygger på den skatteutredning som varit underlag till anmälan om brottsmisstanke. Detta konstateras också i rapporten. Just att

Länsskattekontoret
Lars-Åke Larsson
031-606379

YTTRANDE

Datum
1997-05-13

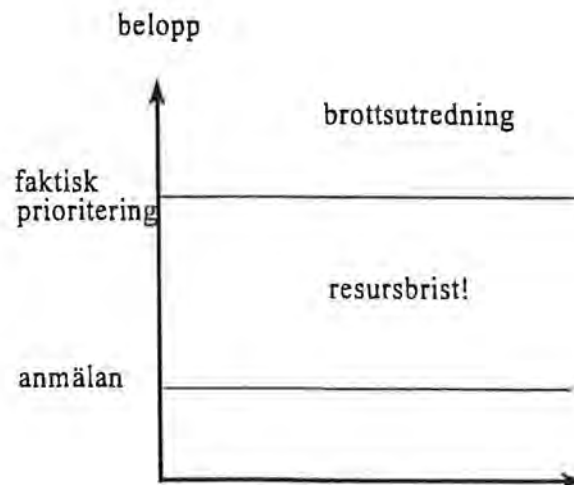
A 23119-97-900

kunna driva utredningarna i växelverkan mellan brottsutredning och skatteutredning gör att utredningen fullföljs framgångsrikt och att effektivitet uppnås i båda utredningarna. Erfarenheterna från Tyskland visar att rättssäkerheten stärks genom att avgränsningarna i Europakonventionens artikel 6 blir tydligare när båda utredningarna hanteras samtidigt.

Det är vidare betydelsefullt att man som i Tyskland skiljer mellan normal beskattningsverksamhet och brottsutredande verksamhet. Ärendet bör således lämnas över från skattekontoren till skattekriminalerna så fort misstanke om brott uppkommit. Vidare bör beskattningsbeslut efter avslutad utredning fattas av respektive skattekontor.

Resurser

Vilka utredningar kommer att genomföras på en skattekriminal? Av rapporten kan utläsas att i det korta perspektivet är det sådana utredningar som kan förväntas leda till bötesstraff. I dagsläget görs prioriteringar med hänsyn till den resurs som finns hos polis/åklagare för skattebrottsutredningar. Schematiskt kan det beskrivas på följande sätt:



De anmälningar som i dag inte utreds pga resursbrist är ofta av enklare karaktär där beloppet - den undandragna skatten ligger under 200 tkr. I denna kategori finns förmodligen de ärenden som kommer att hanteras av skattekriminalerna. Har detta analyserats vid resursberäkningen?

Till presumtiva utredningar för skattekriminalen kommer även "enkla" brottsutredningar som i dag utreds på traditionellt sätt i samverkan med polis/åklagare. För att klara alla brottsutredningar i

framtiden måste skattemyndigheten avsätta resurser enligt följande

- den resurs som i dag biträder polis/åklagare i skattebrottsutredningar. Till viss del liktydig med "svåra" utredningar.
- ytterligare resurs för "enkla" utredningar som i dag inte utreds pga resursbrist.

Kompetenskraven på de personer som ska hantera "enkla" ärenden är mycket höga. Eventuellt kan det vara samma personer som i dag hanterar "svåra" ärenden. Följden kan bli att skattemyndigheten, åtminstone inledningsvis, får ett konkurrensförhållande som kan förskjuta revisionsverksamheten mot enklare EKO-ärenden. Skattemyndigheten måste därför förvissa sig om att resurs finns för "svårare" EKO-utredningar.

Vidare kan spekuleras i om begränsningen i att inte kunna arbeta enligt taxeringslagens bestämmelser i kombination med att man hanterar "enkla" ärenden påverkar rekryteringen. Förmodligen påverkar detta valet för erfarna revisorer som vill bibehålla sin revisorskompetens och som vill hantera komplicerade utredningar.

I handläggningen av detta yttrande har deltagit skattechefen Bo Norrman och skattedirektören Lars Berggren.

Lars-Åke Larsson

Länsskattechefen
Björn Östblom
023-46759

REMISSVAR A2000-7287 97/900
Datum
1997-05-07

Bo Arvidsson
Riksskatteverket
Tritonvägen 21
171 94 SOLNA

97-05-12

Tell

2915 97 910

Rapport från regeringens ekobrottsberedning

Dalarnas län har beretts tillfälle lämna synpunkter på rubricerade rapport (Ds 1997:23) som avser inrättande av en skattekriminal. Jag får med anledning härav anföra följande:

Inrättandet av en skattekriminal inom skatteförvaltningen skulle innebära en väsentlig förbättring av förutsättningarna för att bekämpa skattebrottslighet på ett effektivt sätt. Reformen skulle också innebära fördelar från rättssäkerhetssynpunkt med hänsyn till att skattebrottsutredningarna skulle kunna bedrivas snabbare och med en generellt högre skattemässig kompetens. Effektivitetsvinster skulle uppstå bl a genom att systemet med seriekopplade myndigheter med åtföljande flaskhalsar upphör och att det blir möjligt att ta ett samlat grepp på resurs- och prioriteringsfrågor när det gäller skattekontroll och skattebrottsutredning. Det blir även möjligt att effektivisera beivrandet av enkla brott inom skatteområdet, som i dag väsentligen lämnas utan åtgärd, genom att ge myndigheten möjlighet att utfärda strafföreläggande. Jag anser att de förslag som lämnas i beredningens rapport är bra men vill lämna följande kommentarer/synpunkter.

Arbetsbalanser

På sidan 106 och följande lämnas uppgifter om bl a nuvarande balanser av anmälningar om misstänkt ekonomisk brottslighet. Antalet öppna ärenden på ekorotlarna (balanser av förundersökningar om renodlade skattebrott och uppbördsbrott som gjorts av skattemyndigheterna) uppges uppgå till ca 2000 st. I utredningen saknas uppgift om vad som skall hända med dessa ärenden om en skattekriminal inrättas.

Jag anser att en grundförutsättning för att inrättandet av en skattekriminal skall medföra den effektivitet inom detta område som utred-

Länsskattechefen
Björn Östblom
023-46759

REMISSVAR
Datum
1997-05-07

Vedlegg A

ningen och förvaltningen hoppas är att dessa balanser inte till någon del överförs till de nybildade skattekriminalerna.

Val av organisatorisk lösning

I rapporten sägs ingenting om hur skattekriminalen skall organiseras eller på hur många ställen. I Regionprojektets rapport presenteras tre olika alternativ: inom RSV, en särskild myndighet eller inom de regionala skattemyndigheterna. Regionprojektet påpekar flera nackdelar med de två första alternativen och anför följande beträffande placering på de nya regionerna: "Fördelarna med detta alternativ är att det ger en närhet mellan utredningsformerna som är en av grunderna för att tankarna om skattekriminalverksamheten överhuvudtaget förts på tal. Det ger en god möjlighet att hantera ärendena när de övergår från att vara ett sedvanligt skatteärende till ett om misstänkt brott. Vidare är det oftast inom de regionala myndigheternas ordinarie skatteutredande verksamhet som brottsutredningarna har sin upprinnelse. Styrningen av utredningsinsatserna kan ske på ett bra sätt utan organisatoriska hinder. Vidare finns de kompetensmässigt största fördelarna med detta alternativ, eftersom det på ett enkelt sätt möjliggör en bra rekrytering av personal samt också en möjlighet för personalen att växla mellan arbetsuppgifterna på ett enkelt sätt".

Jag förutsätter därför att skattekriminalverksamheten placeras på de regionala skattemyndigheterna med en skattekriminal på respektive myndighet. När det gäller regionen Gävleborgs län och Dalarnas län bör därvid även beaktas att Särskilda skattekontorets beskattningsverksamhet fysiskt är placerad inom regionen. Om och i så fall hur detta skall påverka vår regions skattekriminal bör beaktas särskilt.

Genomförandet

Enligt författningsförslagen skall lagen om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning mm träda i kraft den 1 januari 1998. Enligt övergångsbestämmelserna skall lagen till en början gälla med vissa inskränkningar, vilket innebär att skattekriminalen inte själv får leda förundersökning, besluta om användning av tvångsmedel eller utfärda strafföreläggande. Tills dess att regeringen beslutar annat är dessa åtgärder förbehållna åklagaren.

Länsskattechefen
Björn Östblom
023-46759

REMISSVAR
Datum
1997-05-07

För det långsiktiga perspektivet har beredningen föreslagit att skattekriminalen - i likhet med tullkriminalen och polisen - skall få utföra s k förenklade brottsutredningar, varmed förstås brottsutredningar som är av så enkel beskaffenhet att reglerna om förundersökning inte behöver tillämpas. I dessa fall medverkar alltså ingen åklagare eller annan undersökningsledare. Förfarandet har för skattekriminalens del betydelse särskilt när det gäller att ta fram utredningsunderlag i de fall då skattekriminalen skall kunna utfärda strafföreläggande. På sidan 216 anges att "dessa utredningar bör skattekriminalen, enligt vår mening, ges befogenhet att utföra redan i det korta perspektivet." .. "Det förenklade brottsutredningsförfarandet bör därför inte tas i bruk vid skattekriminalen förrän efter en tid, då detta befinns lämpligt. Det bör vara en sak för Riksskatteverket och Riksåklagaren att i sinom tid överenskomma om när detta skall ske."

Det ovan anförda innebär att skattekriminalen i det korta perspektivet kan utföra förenklade brottsutredningar, när RSV och Riksåklagaren kommer överens om detta. De förenklade brottsutredningarna är i första hand beslutsunderlag för strafföreläggande. På sidan 248 anges att det är Riksåklagaren som förordnar beslutsfattare i ärenden om strafföreläggande.

På samma sida anges även att när strafföreläggande skall börja utfärdas inom skattemyndigheten är det lämpligt att åtminstone inledningsvis engagera personer med erfarenhet av åklagarverksamhet - exempelvis pensionerade åklagare - eller andra med liknande kompetens och erfarenhet för att, kanske på deltidbasis, arbeta med dessa frågor inom skattemyndigheterna.

Sammanfattningsvis innebär detta att skattekriminalen kan göra förenklade brottsutredningar när RSV och Riksåklagaren kommer överens om detta. Riksåklagaren förordnar beslutsfattare i ärenden om strafföreläggande. Skattemyndigheten bör initialt engagera t ex pensionerade åklagare, som i så fall utnämns som beslutsfattare i ärenden om strafföreläggande. Med dessa noggranna rutiner anser jag det överflödigt att regeringen, enligt övergångsbestämmelserna, skall besluta om när detta skall införas.

Det är även viktigt att åklagarna inte belastas med enkla ärenden av detta slag under en längre tid då de annars riskerar att bli en flaskhals i

Länsskattechefen
Björn Östblom
023-46759

REMISSVAR
Datum
1997-05-07

Vedlegg A

hanteringen.

Åklagare för skattekriminalens utredningar

Under rubricerade avsnitt anger beredningen att behovet av åklagarinsatser för en fullt utbyggd skattekriminal kan beräknas till omkring 40 årsarbetskrafter och att Ekobrottsmyndigheten svarar för åklagaruppgifterna.

Även i ett kort perspektiv kommer dock åklagaren bl a som undersökningsledare att spela en viktig roll som garant för en korrekt handläggning vid skattekriminalen. Det är därför angeläget att tillräckliga åklagarresurser avsätts redan från början och att dessa även "öronmärks".

På sidan 270 anges att det inte finns skäl att slå fast någon generell lösning för hur de åklagarledda arbetsgrupperna skall organiseras inom skattekriminalens område. Mycket talar för att man både kan stationera vissa åklagare vid skattemyndigheten samtidigt som vissa brottsutredare från skattekriminalen stationeras vid Ekobrottsmyndigheten. För vår region blir denna fråga avhängig av var Ekobrottsmyndigheten lokaliserar sina resurser. Om Falun eller Gävle får personal från Ekobrottsmyndigheten bör det inte bli några problem, men om alternativet blir Västerås eller Örebro kan det bli svårt eller rent av omöjligt att få personal från "vår" skattekriminal att tjänstgöra någon längre tid på dessa orter.

Rekrytering

Under avsnittet 18.3 behandlas rekryteringen av utredare till en presumtiv skattekriminalverksamhet. Jag vill understryka de slutsatser som utredningen kommit fram till nämligen att det i första hand bör vara skatterevisorer som rekryteras till skattekriminalen. Den kompetensmässiga bemanningen, där beskattningskunskaperna inte får underskattas, av denna verksamhet kommer, särskilt initialt, att vara oerhört viktig för att ge önkvärt resultat såväl på kort som lång sikt.

Utbildning

Eftersom Ekobrottsmyndigheten organiseras upp under 1997, bör skattekriminalverksamheten komma i gång med sin verksamhet i nära anslutning till detta.

Länsskattechefen
Björn Östblom
023-46759

REMISSVAR
Datum
1997-05-07

Beredningen anger på sidan 284 att den utbildning inkl praktik som en skatteutredare behöver för att bli en brottsutredare uppgår till åtminstone åtta månader. För att skattekriminalen skall kunna börja fungera är det därför angeläget att utbildningsverksamheten organiseras så fort som möjligt och att utbildningen kan påbörjas redan under första halvåret 1998. Även om de nya regionerna inte träder i kraft förrän vid årsskiftet 1998/99 bör således länen kunna sända skatterevisorer med erfarenhet av eko- och skattebrottsrevision och intresse för skattekriminalverksamhet på utbildning.

Beredningen anser att utbildningen bör planeras av Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket gemensamt men att det bör vara Riksskatteverket som ansvarar för utbildningen av sin personal.

Vad gäller praktiktjänstgöring anges att den bör äga rum vid polisens kriminalrotlar, särskilt de rotlar som är knutna till Ekobrottsmyndigheten. Även här är det angeläget att praktiken kan påbörjas så fort som möjligt och helst under första halvåret 1998.

I detta sammanhang bör påpekas att skattesidan sannolikt kommer att "tappa" skickliga skatterevisorer med erfarenhet av eko- och skattebrottsrevisioner till skattekriminalen och att det tar lång tid att bygga upp denna verksamhet till den höga nivå som den har idag.

Punktskatter

Om punktskatterevisorer även i framtiden, som jag förordat i diskussionerna avseende regionaliseringsutredningen, skall finnas på de orter där de är lokaliserade idag (Stockholm, Göteborg, Malmö och Falun), bör skattekriminalenheterna på de regioner dessa städer tillhör även tillföras kompetens på punktskatteområdet. Se även vad jag anfört om detta under rubriken val av organisatorisk lösning. När det gäller punktskatteverket, enligt önskemål från RSV, att avge ett eget yttrande.

Björn Östblom

Rättsenheten
Hans Wårell
0920-968 24

SVAR

Datum

1997-05-12

A2500-4593-97/900

RSV

S/FA

Bo Arvidsson

171 94 SOLNA

07 .05. 1 3

TJM

2915 97 910

Skattekriminal (DS 1997:23)

Skattemyndigheten (SKM) i Norrbottens län anser att utredningens förslag om skattekriminal bör genomföras. Av skäl som utredningen anger bör den skattebrottsutredande verksamheten m m byggas upp successivt och reformen därför genomföras etappvis.

SKM har följande kommentarer.

Utredningen har väl beskrivit den problembild, som finns i samband med dagens skattebrottsutredningar. Även om SKM genom åren haft ett relativt väl fungerande samarbete med åklagare och polis känner SKM igen de beskrivna problemen. SKM understryker således behovet av åtgärder, som effektiviserar och snabbar upp hanteringen av skattebrottsärenden. Vid analys av utgången i skattebrottsmål har SKM många gånger konstaterat väsentligt större framgång i ärenden, som grundats på iakttagelser vid skatterevisjoner och där skatterevisorn anlitas som sakkunnig och vittne, jämfört med ärenden där skatterevisorn haft en mer underordnad roll i skattebrottsmålet. Behovet av rätt kompetens resp otillräcklig kompetens har i vissa fall varit påtagligt. Det sagda understryker det faktum att skattebrottsutredningarna och skattebrottsmålen kräver goda kunskaper i skatte- och redovisningsfrågor och att det därför är mycket lämpligt att SKM har ansvar för aktuella ärenden. Nämnda omständigheter och skattebrottsmålen särdrag i förhållande till övriga ekobrott samt de förhållandevis stora volymerna vad gäller skattebrott talar för att utredningens förslag om en skraddarsydd organisation inom SKM är väl underbyggt och motiverat. Vikten av rätt kompetens är också av väsentligt intresse sett från den enskilde. Enligt SKM:s mening finns goda skäl anta att myndigheten är kapabel att genomföra skatte- och brottsutredningarna med den balans och åtskillnad som de olika regelsystemen kräver med samtidigt beakt-

Rättsenheten
Hans Wårell
0920-968 24

SVAR

Datum

1997-05-12

A2500-4593-97/900

ande av gällande sekretessregler.

Även om SKM är odelat positiv till förslaget om skattekriminal, som det skissas i det längre perspektivet delar SKM uppfattningen att reformen bör genomföras etappvis och att verksamheten bör byggas upp successivt. Utredningens bedömningar av vilka uppgifter, som kan utföras av SKM inom ett kortare perspektiv och vilka uppgifter, som bör bli aktuella först på längre sikt, framstår som väl avvägda.

Som utredningen anger bör det råda stor restriktivitet ifråga om låta skattekriminalpersonal biträda vid utredningar av brott utanför skatteområdet. Den relativt begränsade resurs, som kan beräknas för verksamheten, kan inte riskera få bli en reservkraft för mera polisiär verksamhet.

Skattemyndigheternas uppgift redan idag är att bedriva en verksamhet som bl a har preventiva effekter och som därmed också är brottsförebyggande. Sådan brottsförebyggande verksamhet kan säkerligen också ingå som en del i SKM:s riktade serviceverksamhet.

Ytterligare skäl som talar för vikten av att reformen genomförs etappvis är den omständigheten att skattemyndigheterna antagligen skall omorganiseras till regionmyndigheter. Utan en sådan regionindelning kan befaras att uppbyggnaden av skattekriminalenheter försvåras bl a av det skälet att sådana enheter inte blir tillräckligt slagkraftiga på mindre SKM.

I sina utgångspunkter för kompetensförsörjningen anger utredningen bl a att uppgiften att utreda brott inom skatteområdet kräver hög kompetens i skatterätt. Ordvalet kan möjligen uppfattas som att behovet av materiella skattekunskaper är mycket högt. SKM har ovan valt att uttrycka att skattebrottsutredningar kräver goda kunskaper i skatte- och redovisningsfrågor dvs kunskaper, som krävs för att utföra skatterevisioner. Det är ju också skatterevisioner, som är den mest aktuella utredningsformen i ärenden, som också blir skattebrottsärenden. Minst lika viktiga om inte viktigare egenskaper hos skattebrottsutredaren är de utredningen också anger i övrigt dvs förmåga att med lugn osv möta människor i aktuella situationer och förmåga att uttrycka sig väl såväl muntligt som skriftligt. Den kanske allra viktigaste egenskapen hos utredaren är måhända den speciella känslan eller "näsa" för vad som

Rättsenheten
Hans Wårell
0920-968 24

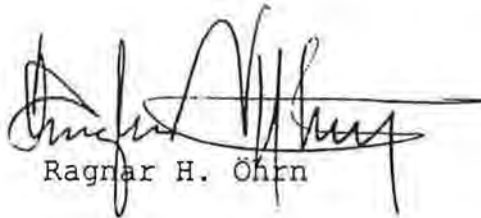
SVAR

Datum

1997-05-12

A2500-4593-97/900

kan vara galet och hur detta skall kunna utredas och avslöjas. Utifrån angivna viktiga egenskaper kan antas att SKM i skatterevisors- och skatteintendentsleden har en bra rekryteringbas för bemanning av en skattekriminalenhet, vilket också utredningen utgår ifrån. Nämnda kategorier handläggare kan också förväntas snabbt tillgoda-göra sig nödvändig utbildning i fråga om brottsutredning.



Ragnar H. Öhrn

YTTRANDE

Datum
1997-05-09

K2050-26129-97/900

Riksskatteverket
Bo Arvidsson
Företagsbeskattning
Administrativa avdelningen
171 94 SOLNA

97 -05- 1 3

Till

2915 97 910

Angående rapport från regeringens ekobrottsberedning, Skattekriminal (Ds 1997:23)

Riksskatteverket (RSV) har fått rubricerad rapport på remiss från finansdepartementet. Med anledning härav har vissa skattemyndigheter, däribland Skattemyndigheten i Dalarnas län (SKM), beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på rapporten. RSV har därvid funnit det önskvärt att Särskilda skattekontoret (SSK) av praktiska skäl avger ett separat yttrande. SKM lämnar därvid allmänna synpunkter. SSK kommenterar huvudsakligen ur ett punktskatteperspektiv.

Allmänt

SSK delar beredningens uppfattning att det bör inrättas en skattekriminal inom skatteförvaltningen för att effektivisera kampen mot ekobrott. Beredningen går dock inte in på formerna för verksamheten, utan överlämnar åt RSV att närmare utarbeta lämplig inre organisation och arbetsordning. Beredningen har anfört att RSV därvidlag främst bör studera hur den svenska tullkriminalen har organiserats - men även den tyska motsvarigheten. Det som anförs i betänkandet är i detta avseende således avsett att vara vägledande synpunkter för skatteförvaltningens arbete i samband med införande av skattekriminalenheter. Beredningen har i betänkandet inte närmare kommenterat punktskatterna. Vid den utarbetning av lämplig organisation och arbetsordning som kommer att ske är det dock nödvändigt att ta hänsyn till de speciella förhållanden som gäller för punktskatter.

Beredningen har alltså endast angivit ramen för verksamheten. En viktig utgångspunkt för reformen är att effektivisera myndigheternas arbete för att stävja den ekonomiska brottsligheten.

Särskilda skattekontoret
Bo Wikström
0240-871 73

YTTRANDE
Datum
1997-05-09

Det bör tillskapas en flexibel organisation och stor vikt bör läggas på samarbetsfrågor mellan de inblandade myndigheterna/enheterna.

Beredningen har därvid med hänvisning till rätts-säkerheten valt att föreslå en relativt skarp gräns mellan skatteutredningen och brottsutredningen. Synsättet överensstämmer, såvitt SSK erfarit med det, som gäller inom Tullmyndigheten. SSK vill utifrån effektivitetsskäl framhålla betydelsen av att gränserna inte blir alltför skarpa. Det bör till exempel så långt möjligt föreligga personunion för utredningsresurserna inom den fiskala och den brottsutredande organisationen. Därigenom ökar möjligheten till kontinuitet i utredningsarbetet utan onödig effektivitetsförlust vid passerandet av en administrativ gräns. Här ifrågavarande expertkompetens måste naturligtvis i normalfallet kompletteras med den särskilda kompetens, som krävs för brottsutredningen. Annorlunda uttryckt bör den skatterevisor eller skattehandläggare, som genomfört den utredning, som ligger till grund för brottsutredningen delta i den arbetsgrupp, som utreder brottet. Det faktum att en förundersökning i samtliga fall av betydelse kommer att ledas av en åklagare torde vanligen vara tillräckligt för att rättsäkerheten säkerställs.

Möjligen bör man i följdändringarna (se t ex 1§ i förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) om unga lagöverträdare) uttryckligen ange att med "skattemyndighet" avses också RSV (jfr 2 § andra stycket i förslaget om skattemyndigheters medverkan vid förundersökning, m.m.).

Punktskatter

SSK anser att skäl föreligger att redan i förevarande yttrande lämna synpunkter på formerna för kommande skattekriminal och då särskilt vad avser punktskatter. Allmänna ställningstaganden beträffande skattekriminalenheter skulle kunna komma att påverkas av de särskilda omständigheter, som finns beträffande punktskatter.

För att en effektiv hantering av skattebrott skall komma till stånd fordras ett gott samarbete mellan skattekriminalenhet, beskattningseenhet och ekobrottsmyndighet. Det är viktigt att gränssnitt och befogenheter är tydligt beskrivna och att tydliga instruktioner ges.

Särskilda skattekontoret
Bo Wikström
0240-871 73

YTTRANDE
Datum
1997-05-09

Det finns enligt Regionprojektets rapport tre olika sätt att organisera skattekriminalverksamhet. I likhet med denna rapport anser SSK att skattekriminalverksamhet bör bedrivas vid alla regionala skattemyndigheter. En viktig fråga är om samtliga regioner även skall handlägga punkt-skatte-relaterade brott eller om enbart vissa regioners skattekriminal skall handlägga sådana ärenden.

Ett alternativ, som RSV förespråkat, är att låta de regioner som i dag bedriver punkt-skatte-kontroll också utreda punkt-skatterelaterade brott. Det finns onekligen vissa fördelar som talar för ett sådant alternativ. Dessa regioner har bl.a. erfarenhet av punkt-skatter. Det kan dock ifrågasättas om effektivitetsvinster uppstår vid fall där en punkt-skatteregion handlägger punkt-skatten medan en annan region ansvarar för moms. Eftersom moms påförs även på punkt-skatter är det vanligt att brott har sitt upphov i både felaktigt redovisad moms och punkt-skatt. Om skattekriminalverksamhet avseende punkt-skatter endast skall ske vid vissa regioner kan konsekvensen bli att två skattekriminalenheter arbetar med i princip samma sakomständigheter. Detta talar emot att förlägga punkt-skattrelaterade brott enbart vid vissa skattekriminalenheter. Det kan i vissa fall bidra till en sådan splittring av utredningsresurser som inte bidrar till ökad effektivitet. Problem kan också uppstå gentemot ekobrottsmyndigheten.

Vid avgörande av vilket alternativ som är lämpligast måste man även beakta brott mot vägkontrollagen. Många sådana kontroller kommer framdeles att baseras på en sorts brottsmisstanke redan initialt. Anta att ett fordon stoppas i Luleå. Skall då skattekriminalenheten i en annan region handlägga ärendet? Vidare kommer skatteflyktskommitten att föreslå utökade befogenheter för beskattningsmyndigheten i samband med kontroll av punkt-skatter (spaning, spaningsregister, informationshantering, omhändertagande av last och fordon m.m.). Detta är uppgifter, som normalt ankommer på en skattekriminalenhet. Förhållandet är dock snarlikt det, som gäller inom tullen där tillslag i den löpande kontrollverksamheten ofta baseras på spaning eller brottsmisstanke grundad på andra omständigheter (tulltjänstemannens intuition, erfarenhet osv). Så fort en brottsmisstanke uppstår överlämnas ärendet till tullkriminalen.

YTTRANDE

Datum
1997-05-09

Det kan därför vara ett alternativ att låta samtliga regioners skattekriminalenheter handlägga punktskatter. Fördelen med ett sådant förslag är således att det vid samtliga fall ger en närhet mellan utredningsformerna. En nackdel kan vara att det måste upparbetas en punktskattekompetens vid samtliga skattekriminalenheter.

Det finns även skäl som talar för att inrätta en skattekriminalenhet inom SSK. SSK anser dock att det i dagsläget inte bör inrättas någon organiserad skattekriminalenhet inom SSK. Däremot bör visst "skattekriminalarbete", liksom i dag och sannolikt i än större omfattning framdeles, utföras vid SSK.

Det är även viktigt att ha i åtanke att vissa punktskatter är s.k. EU-harmoniserade skatter, vilket innebär omfattande kontakter med andra EU-länder bl a genom det sk Movement Verification System. Samarbetet med andra länder kommer att ytterligare utvidgas inklusive frågor med anknytning till brott.

Överväganden

Det finns uppenbara fördelar med att låta skattekriminalverksamheten avseende punktskatter så långt det är möjlig ansluta till den organisation, som gäller för andra skatter. SSK anser därför, som grundprincip, att alternativet att låta samtliga skattekriminalenheter handlägga skattebrott, som initerats av en punktskatteutredning är att föredra. Många skattebrott kommer sannolikt inte att vara materiellt komplicerade utan i flera avseenden ha samma natur, som andra skattebrott. Sådana utredningar kan i princip utföras utan djupare punktskattekompetens var som helst i organisationen. Dessutom kan ju med fördel skatterevisorn vid behov delta i arbetsgruppen. I vissa fall kommer dock själva skattefrågan att ha sådan materiell komplexitet att den av rena kompetens- och kontinuitetsskäl (lika behandling överallt) inte bör hanteras på samtliga skattekriminalenheter. Vissa av de skatter, som hanteras på SSK är också så "smala" med vidhängande låg ärendefrekvens att kompetens rimligen inte kan byggas upp på samtliga skattekriminalenheter. Med hänsyn till detta är det enligt SSKs uppfattning lämpligt att en av skattekriminalenheterna specialiseras på punktskatter, t.ex. enheten i Stockholm. En sådan enhet skulle få utreda fall där särskilda materiella kunskaper krävs. Det får således

Särskilda skattekontoret
Bo Wikström
0240-871 73

YTTRANDE
Datum
1997-05-09

ankomma på ifrågavarande skattekriminalenhet att bedöma om frågans materiella karaktär medför överflyttning av ärendet till den specialiserade skattekriminalenheten. Man kan förvänta sig att även skattebrottsutredningar, som initierats från SSKs skrivbordsgranskning, oftast har den karaktären att utredning lämpligen sker på den specialiserade skattekriminalenheten. En fördel med synsättet är att det avviker litet från den allmänna uppbyggnaden av skattekriminalenheter och att den i större utsträckning möjliggör att olika skatter hanteras i ett och samma sammanhang. SSK förordar därför denna lösning.

Lösningen har likheter med den som tullmyndigheten har. Lokaliseringen av punktskattefrågorna till den skattekriminalenhet, som normalt skulle hantera ärendet torde i de flesta fall medföra att effektivitetsvinster uppstår genom möjlighet att smidigt samordna utredningar. En och samma enhet handlägger ju både punktskatt och moms vilket som sagt torde främja effektivitet i de flesta fall.

Det är också, enligt SSKs uppfattning, effektivitetsbefrämjande om internationella skattebrottsfrågor rörande punktskatter hanteras på få platser i organisationen. En specialiserad skattekriminalenhet torde därvid komma väl till pass.

Det kan vara nödvändigt att det inom SSK finns personal som arbetar med uppgifter, vilka normalt bör falla på en skattekriminalenhet, t.ex. underrättelseverksamhet, brottsförebyggande arbete, internationella frågor m.m. Detta torde också ligga i linje med Skatteflyktskommittens kommande förslag.

Det är därför viktigt att SSK i avsaknad av "egen" skattekriminalenhet ändå får en aktiv roll. Det är inte bara viktigt att SSK utgör en expertfunktion till skattekriminalenheterna utan att SSK även till viss del handhar uppgifter som normalt ligger på en skattekriminalenhet. Detta kan vara t.ex. att samordna vissa större aktioner. Vid SSK finns branschkunnskap som kan vara betydelsefullt vid en brottsutredning, vilken därigenom troligen blir effektivare. Vidare ger en sådan lösning möjlighet till överblick och prioritering inom hela området. Eftersom det finns en beskattningsavdelning/myndighet som har hela Sverige som täckningsområde kan det mot bakgrund härav finnas skäl att låta den myndigheten ha en särskild roll i

den totala skattekriminalverksamheten för punktskatter.

Handläggare inom SSK skulle kunna arbeta som experter vid en skattekriminalenhet. SSK skulle även kunna i vissa frågor samarbeta med operativt tullkriminalen.

Ett alternativ kan också vara att inrätta en skattekriminalenhet inom SSK. Vid det kommande arbetet med att utforma lämplig organisation och arbetsmetoder för skattekriminalen är det lämpligt att punktskatternas hemvist utreds ytterligare.

Vid utarbetandet av lämplig organisation måste givetvis hänsyn tas till ekobrottsmyndighetens organisation.

Slutsats

Förekomsten av punktskatterelaterade skattebrott behöver således inte påverka skattekriminalverksamhetens allmänna organisation. En skattekriminalenhet föreslås specialisera sig materiellt på punktskatter.

SSK ställer sig därför positivt till det förslag som beredningen nu presenterat. Även de synpunkter som beredningen anfört bör ligga till grund för kommande organisation och arbetsordning delas av SSK. Dock bör gränssnittet mellan löpande fiskal verksamhet och skattekriminal inte göras för skarpt (större inslag av den tyska modellen).

Punktskatternas hantering inom skattekriminalverksamheten bör utredas ytterligare och särskilt med avseende på kommande ökade befogenheter.


Bo Wikström

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Ju2017/04129/KRIM

Sammanfattning

Konkurrensverket anser att välfärdsbrottslighet och andra former av felaktiga bidrag och subventioner till företag snedvrider konkurrensen och kan hindra seriösa företag att bedriva verksamheter till rimliga villkor. Det är därför mycket angeläget att fusk och överutnyttjande av olika stöd och subventioner motverkas och beivras.

Konkurrensverket vill erinra om att upphandlande myndigheter kan utesluta leverantörer som gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att leverantörens redbarhet kan ifrågasättas. I vissa fall bör detta innebära att myndigheter kommer att kunna utesluta företag från att delta i en offentlig upphandling om man kan visa att företaget eller dess företrädare har gjort sig skyldig till bidragsbrott och brottet har begåtts inom ramen för yrkesutövningen. Detta skulle vara en mycket kännbar och avskräckande sanktion som skulle avhålla många företag från sådan brottslighet.

Konkurrensverket vill också erinra att det register över företags verkliga ägare som håller på att byggas upp av Bolagsverket bör öka möjligheterna att identifiera företag som ägs av personer som dömts för bidragsbrott. Konkurrensverket anser att regelverk och rutiner bör tas fram som gör det möjligt för upphandlande myndigheter identifiera företag som ägs eller leds av personer som dömts för bidragsbrott så att de, om det bedöms lämpligt, kan uteslutas från upphandlingar.

Felaktiga stöd till företag snedvrider konkurrensen på flera marknader

Utredningen refererar till flera undersökningar och rapporter som visar att det sker ett systematiskt utnyttjande av bland annat olika arbetsgivarstöd, och att brottsligheten ofta rör sig mellan olika myndigheter och olika former av stöd.

Konkurrensverket kan konstatera att flera av de exempel på fusk och överutnyttjanden som tas upp i utredningen handlar om företag som är verksamma i upphandlade verksamheter. De företag som erhåller felaktiga stöd och subventioner får en orättmätig fördel som snedvrider konkurrensen och minskar möjligheterna för andra företag att bedriva seriösa verksamheter på rimliga villkor. Från konkurrenssynpunkt är det därför mycket angeläget att fusk och överutnyttjande av olika stöd och subventioner motverkas och beivras.

En risk att bli utesluten från offentliga upphandlingar skulle kunna vara ett effektivt sätt att avhålla företag från bidragsbrott

Konkurrensverket instämmer i utredningens bedömning att en väl avvägd och ändamålsenlig kontroll hos myndigheterna är det mest ändamålsenliga verktyget för att motverka avsiktliga felaktiga utbetalningar. Konkurrensverket vill dock peka på en möjlighet att minska incitamenten för företag att medverka i bidragsbrottslighet. Upphandlande myndigheter kan redan idag utesluta leverantörer från att delta i en upphandling om de kan visa att leverantören gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att leverantörens redbarhet kan ifrågasättas.¹ Enligt Konkurrensverkets bedömning innebär detta att upphandlande myndigheter, efter en proportionalitetsbedömning, kommer att kunna utesluta företag om man kan visa att företaget eller dess företrädare har gjort sig skyldig till bidragsbrott och brottet har begåtts inom ramen för yrkesutövningen.

I praktiken har det ofta varit svårt att få fram uppgifter om vem som äger ett privat företag, vilket gjort det svårt att utnyttja denna möjlighet. Enligt det s.k. fjärde penningtvättsdirektivet ska dock uppgifter om företagets s.k. *verkliga huvudmän*, dvs. den eller de personer som ytterst äger eller kontrollerar exempelvis ett företag eller en förening, finnas tillgängliga i ett centralt register som myndigheter och verksamhetsutövare i princip ska ha obegränsad tillgång till.² Bolagsverket håller under år 2017 på att bygga upp ett sådant register med uppgifter om verkliga huvudmän för svenska företag.³

Konkurrensverket anser att det vore önskvärt att det skapas rutiner som innebär att upphandlande myndigheter enkelt kan identifiera vilka anbudslämnande företag som ägs eller leds av personer som dömts för bidragsbrott, så att myndigheten kan göra en bedömning i varje enskilt fall om företagen bör uteslutas vid upphandlingen.

Konkurrensverket anser därför att regeringen på lämpligt sätt bör låta utreda hur upphandlande myndigheter på ett ändamålsenligt och korrekt sätt kan ta del av information som kan användas för att identifiera företag som ägs eller leds av personer som dömts för bidragsbrott.

¹ LOU 13 kap 3 § 3

² SOU 2016:8 sid 27

³ <http://bolagsverket.se/om/oss/fler/verklig-huvudman>

YTTRANDE

2017-08-23 Dnr 453/2017

3 (3)

Om personer som döms för bidragsbrott i praktiken hindras från att äga eller leda företag som deltar i offentliga upphandlingar skulle detta enligt Konkurrensverkets bedömning vara ett effektivt sätt att avskräcka många företag och företagsledare från att medverka i bidragsbrottslighet.

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektören. Föredragande har varit biträdande avdelningschefen Stefan Jönsson

Karin Lunning

Stefan Jönsson



**LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND**
Enheten för lednings- och
verksamhetsstöd

Yttrande
2017-08-18

sid 1 (6)

Dnr: 207-8845-2017

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet

Detta yttrande behandlar endast de delar som berör lönegaranti i betänkandet SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra och beivra (dnr Ju2017/04129/KRIM). Yttrandet kring lönegarantin har sammanställts av Länsstyrelsen Östergötland och bygger på inhämtade synpunkter från de länsstyrelser som hanterar lönegaranti, det vill säga länsstyrelserna i Dalarna, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland.

Övergripande svar på remissen för länsstyrelsernas räkning har koordinerats av Länsstyrelsen i Gävleborgs län. Länsstyrelsen i Östergötlands län delar synpunkterna i Gävleborgs övergripande svar (dnr 3765-2017) på remissen som helhet. Särskilt vill Östergötland betona behovet av underrättelseskyldighet för kommuner då vi i samband med tillsyn har uppmärksammat brister till följd av detta.

Sammanfattning

Länsstyrelserna anser att det finns skäl att ändra bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på det vis som utredningen föreslår. De föreslagna ändringarna av lagarna tillgodoser ett ökat skydd mot brott som är riktade mot välfärdssystemet. Dock bör utbetalande myndighet läggas till i uppräknningen av berörda myndigheter i 1 § bidragsbrottslagen och 1 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Det är även viktigt att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer får högre krav på sig samt möjlighet att göra kontroller innan de tar besluten om utbetalning. Länsstyrelserna anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning har granskat hur systemet med lönegaranti påverkas av att det är konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer som fattar beslut om lönegaranti.

Länsstyrelserna anser inte att en flytt av utbetalningsansvaret i sig leder till ökad säkerhet i utbetalningarna. Eventuellt beslut om att lönegarantin ska handläggas av annan myndighet bör avvaktas med tills utredningen om en samordnad utbetalningsmyndighet är genomförd. Länsstyrelserna ser hellre en långsiktig lösning om en flytt skulle bli aktuell, än att riskera att verksamheten

flyttas två gånger. Länsstyrelsen i Dalarna har meddelat en avvikande uppfattning.

Vid en eventuell flytt av lönegaranti till en annan myndighet bör en tydligare ekonomisk utredning göras om hur stort belopp som bör omfördelas och från vilka anslag. Länsstyrelsen anser att utredarnas beräkningar gällande omfördelning av medel från länsstyrelserna till Skatteverket är osäker och att beloppet på 20 miljoner kronor per år kan vara felaktigt. Om en flytt av utbetalningen av lönegaranti ska ske måste detta innefatta verksamhetsövergång av både befintlig personal och IT-system för att effektivisera och minimera initiala kostnader för staten.

1.10 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

Länsstyrelserna anser att det finns skäl att ändra bidragsbrottslagen 1§ och 6§. Utbetalande myndigheten av lönegarantin (idag: länsstyrelserna i Dalarna, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland län) bör dock läggas till som myndighet. Detta för att om konkursförvaltare eller rekonstruktörer av någon anledning inte anmäler, så uppnår staten inte önskad effekt. Vid dessa situationer läggs istället mer arbete på Kronofogdemyndigheten som tillsynsmyndighet över lönegarantin.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Länsstyrelserna anser att det finns skäl att ändra lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar 1§. Utredarna menar att beslutsunderlagen för utbetalning av lönegaranti utgör en riskfaktor. Länsstyrelserna håller med och stödjer därför utredarnas förslag om att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer utsedda för hantering av lönegarantiärenden också ska omfattas av underrättelseskyldighet. När det gäller lönegaranti är det viktigt att konkursförvaltare och rekonstruktörer får högre krav på sig samt möjlighet att göra kontroller innan de tar besluten om utbetalning.

4.4.8 Länsstyrelser

Länsstyrelserna vill förtydliga vår uppgift som beskrivs i utredningen. Det är alltså fråga om en rent verkställande uppgift som ska ske med skyndsamhet (JO 2007-10-30, dnr 766–2006). Som utbetalande myndighet kan vi inte kontrollera varken anställningstid, lön eller om personen i fråga uppbär ersättning från annan inkomstkälla. Handläggningen av lönegarantin som den ser ut idag berör myndigheterna Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket. Till viss del även Kammarkollegiet för de länsstyrelser som valt att använda Kammarkollegiet för indrivning av fordringar. Kammarkollegiet är också den myndighet som betalar ut ersättning för lönegarantin till länsstyrelserna.

Dialogerna som i dagsläget förs med Skatteverket handlar om slutredovisningar, bevakningar och återkrav på företag som gått i konkurs eller

varit i rekonstruktion. Länsstyrelsen avvaktar Skatteverkets information om att konkursen eller rekonstruktionen är avslutad. Därefter driver Länsstyrelsen in den fordran som staten har rätt att återkräva. Uppgiftens volym mätt i antal årsarbetskrafter är relativt liten. Uppgiften kräver hög kompetens och den är dessutom konjunkturkänslig.

5.3.7 Länsstyrelserna

Angående informationsinhämtning. Länsstyrelserna anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning har granskat hur systemet med lönegaranti påverkas av att det är konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer som fattar beslut om lönegaranti. Vad vi vet har inte heller information inhämtats från denna grupp.

En förvaltare är personligt ansvarig för en konkurs. För att garantera säkrare utbetalningar krävs mer än att belägga konkursförvaltarna med underrättelseskyldighet. Utredarna hänvisar till Brottsförebyggande rådet som visar att välfärdsbrottslighet avseende fusk med lönegaranti uppgår till 7-10%. Dessa brister bör kunna åtgärdas genom en effektivare handläggning från konkursförvaltarnas sida. Förvaltarna behöver fler verktyg, mer information och tydligare riktlinjer från tillsynsmyndigheten för sin hantering av konkurser. Utredarnas resultat och kartläggning behöver kompletteras mer kring detta.

7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag att minska antal utfärdare av identitetshandlingar. Det skulle öka säkerheten kring lönegarantihanteringen i både länsstyrelsens och konkursförvaltarnas arbete.

7.5 Ett effektivare och mer ändamålsenligt informationsutbyte

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning när det gäller att det finns behov av ytterligare åtgärder för att förhindra brott, missbruk och felaktigt utnyttjande av bland annat lönegarantisystemet. Vi anser att det krävs fler åtgärder för att stävja den ekonomiska brottsligheten i form av att handläggande myndighet ska kunna inhämta uppgifter från bland annat Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket om berörd lönegarantiberättigande. Betänkandets förslag om att i högre grad tillåta direktåtkomst till uppgifter mellan myndigheter är därmed nödvändigt.

8.2.4 Utbetalningar av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket

Utredningen föreslår att utbetalningsansvar för lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket. Länsstyrelserna har idag en lång upparbetad erfarenhet av att snabbt och rättssäkert hantera utbetalningar av lönegaranti. Länsstyrelserna anser inte att en flytt av utbetalningsansvaret i sig leder till någon ökad säkerhet i utbetalningarna. Utredarna anser att Skatteverket har bättre förutsättningar för kontroll av uppgifter rörande till exempel anställda i ett företag, vilka löner som betalats ut med mera. Det skulle krävas ändringar av utbetalande myndighetens uppgift för att dra nytta av dessa uppgifter. Större effekt för brottsförebyggandet skulle istället vara att konkursförvaltarna får ta

del av information från Skatteverket om de anställda och tidigare löner. Besluten om utbetalning av lönegaranti ska baseras på uppgifter från en konkursförvaltare eller företagsrekonstruktör.

För att besluten om utbetalning av lönegaranti ska bli korrekta är det helt avgörande att konkursförvaltaren eller företagsrekonstruktören lämnar rätt uppgifter till myndigheten som ska sköta utbetalningen. Utredningen har inte lagt fram några förslag om att utbetalningsbesluten skulle hanteras annorlunda i detta avseende efter en verksamhetsflytt. Skatteverket skulle således på samma vis vara beroende av att de uppgifter som konkursförvaltaren eller företagsrekonstruktören lämnar är rätt för att utbetalningarna av lönegaranti ska bli korrekta. Möjligheterna att förhindra brott och göra korrekta utbetalningar av lönegaranti skulle således inte öka om uppgiften flyttades över till Skatteverket.

Snabbare kontroller

Skatteverket bör ha bättre förutsättningar till snabbare kontroller än vad länsstyrelserna har, men måste också i så fall få en annan än enbart verkställande roll för att kunna göra dessa kontroller inom lönegarantin. Länsstyrelserna kontrollerar i dag inte den lönegarantiberättigandes sidoinkomster och anställningstider. Detta då länsstyrelsernas uppgift, men även rätt för inhämtning av information från annan myndighet, är begränsad. Om Skatteverket skulle överta handläggningen av lönegarantin behöver utredningen också visa hur uppgiften ska ändras så att rättighet att göra kontroller kan utökas jämfört med idag. Ytterligare åtgärd för att uppnå en effektivare handläggning bör vara att ge tillsynsmyndigheten utökade möjligheter att utföra granskning av förvaltare samt utnyttja möjlighet till sanktioner. Vi instämmer i utredningen att länsstyrelserna inte har någon anknytning till de situationer i vilka lönegaranti ska utgå. Dock har länsstyrelserna kunskap om vilka som har fått lönegaranti utbetalt. Det finns då möjlighet att snabbare starta utredningar om en person varit aktuell för lönegaranti historiskt och sedan förekommer i fler ärenden.

Lika hantering

Utredarna argumenterar också för att det blir en likvärdig hantering av lönegarantiärenden över landet genom att Skatteverket tar över utbetalningsansvaret. Länsstyrelserna har under 2016–2017 arbetat fram ett nytt IT-system för att säkerställa en likvärdig hantering av lönegarantiärenden oavsett län. I och med det nya lönegarantisystemet Garanti och ett gemensamt arbetssätt så minskar länsstyrelserna riskerna och sårbarheten i handläggningen och har en mer samlad ansats mot brottsliga angrepp. Funktionerna i programmet minskar även risker för felaktiga utbetalningar. Programmet säkerställer också en likvärdig hantering av lönegarantiärenden. Länsstyrelserna samverkar också för att se till att ärenden om utbetalning av lönegaranti hanteras på samma vis i hela landet. Arbetet har också genom att koncentrerats till enbart sju länsstyrelser, från tidigare 21, redan idag i samordnat och likriktat verksamheten i landet.

Effektivitetsförlust vid omförflyttning

Beslut om utbetalning av lönegaranti, som uppdraget idag är utformat, måste fattas snabbt. Det finns därför en ökad risk för att systemet missbrukas och utsätts för brottsliga angrepp under tiden som en ny myndighet bygger upp kunskap och kompetens för att hantera utbetalningar av lönegaranti. En flytt av verksamhet skapar alltid initialt ökade kostnader och effektivitetsförluster. Det tar alltid tid för en annan myndighet att bygga upp motsvarande kunskap och kompetens. Nivån på välfärdsbrott kopplat till lönegaranti redovisas inte heller som så stor att det motiverar införandet av en ny organisatorisk lösning utifrån de kostnader som det skulle medföra att flytta verksamheten. Om det ur samhällsekonomisk synpunkt ändå kan skapa vinster på lång sikt kan en flytt av verksamheten vara motiverad. Dock anser länsstyrelserna att de ekonomiska underlagen och beräkningarna i denna utredning inte är tillräckliga för att kunna garantera det.

Även om överlämningen inte skulle göras, är övriga föreslagna åtgärder för lönegarantins del positiva för att skydda det statliga välfärdssystemet. Det bör läggas till uppdragsbeskrivningen att länsstyrelserna har till uppgift att genomföra kontroller samt att det ska vara möjligt att hämta information för att kunna utföra erforderliga kontroller. Länsstyrelserna instämmer i att om så få parter som möjligt har ansvaret underlättar och effektiviserar det handläggningen, samtidigt som den ekonomiska brottsligheten förhindras.

Sammanfattande slutsatser

Utifrån ovan föreslår vi att avvakta med beslut om överflyttningen av lönegarantin till Skatteverket tills den utredning om en samordnad utbetalningsmyndighet är genomförd, utifrån betänkandets förslag. Vi ser hellre en långsiktig lösning om en flytt skulle bli aktuell, så att inte lönegarantin först flyttas till Skatteverket, för att sedan några år senare flytta den till en annan myndighet. Endast Länsstyrelsen i Dalarna har meddelat att de anser att en övergång till Skatteverket kan ske innan utredning. Samtliga länsstyrelser anser om en flytt av utbetalningen av lönegaranti ska ske måste det innefatta verksamhetsövergång av befintlig personal och IT-system mellan aktuella myndigheter för att effektivisera och minimera initiala kostnader för staten.

9.3 Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brotts-bekämpande myndigheter

Länsstyrelsen är positiv till en utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter för samtliga aktörer som kan besluta om lönegaranti.

15.2 Konsekvenser av förslagen

Länsstyrelsen anser att utredarnas beräkningar gällande omfördelning av medel från länsstyrelserna till Skatteverket är osäker och att beloppet på 20 miljoner kronor per år kan vara felaktigt. Beloppet bör motsvara den ersättning som länsstyrelserna får från Kammarkollegiet, vilket Kammarkollegiet har de exakta uppgifterna om. Länsstyrelsen finansierar idag lönegarantiverksamheten genom ersättningar från Kammarkollegiet. Detta enligt bestämmelserna i lönegarantiförordningen (1992:501) 12 § där medel för betalningar enligt

lönegarantilagen (1992:497) ska rekvireras från Kammarkollegiet. Länsstyrelserna får 550 kronor per kontrolluppgift i ersättning (Regleringsbrev anslag 1:11 Bidrag till lönegarantiersättning, Arbetsmarknadsdepartementet). Den finansiering som länsstyrelserna idag erhåller från Kammarkollegiet bör följa verksamheten och tillföras aktuell utbetalande myndighet.

När verksamheten koncentrerades från 21 till sju länsstyrelser omfördelades inte några medel för lönegaranti inom länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Samma princip bör gälla vid eventuell flytt till annan utbetalande myndighet, vilket gör att en omfördelning av medel från länsstyrelsernas förvaltningsanslag inte bör vara aktuell.

Länsstyrelserna anser om en flytt av utbetalningen av lönegaranti ska ske måste det innefatta verksamhetsövergång av såväl befintlig personal som IT-system mellan aktuella myndigheter. Både personal och system är lika väsentliga att innefatta vid en verksamhetsövergång. Länsstyrelserna har de senaste åren utvecklat verksamheten och arbetet gällande lönegaranti. Länsstyrelserna har under 2016-2017 upphandlat, utvecklat och implementerat ett nytt system för handläggningen av lönegaranti. Att göra förnyad uppbyggnad av IT-system (avsnitt 15.2.1) för att hantera utbetalningar riskerar bli ett ineffektivt utnyttjande av offentliga medel. Personal, rutiner och system bör naturligtvis tas tillvara vid eventuellt övertagande. För att hushålla med statens medel menar vi att mottagande myndighet bör ta över detta system och ersätta länsstyrelserna för de kostnader som vi haft för att utveckla systemet.

I utredningen framgår det inte om beräkningarna är gjorda utifrån ett så kallat normalår, eller ett år med få eller många konkurser. Det är väsentligt att ha med detta i beräkningarna eftersom antalet konkurser och rekonstruktioner varierar mycket mellan åren.

Detta yttrande bygger på inhämtade synpunkter från de länsstyrelser som hanterar lönegaranti, och har beslutats av landshövding, Elisabeth Nilsson efter föredragning av ekonomichef Erica Lindberg.

Elisabeth Nilsson
Landshövding

Erica Lindberg
Ekonomichef,
Funktionen Ekonomi, näringsliv och tillväxt



TCO
Justitiedepartementet

103 33 STOCKHOLM

Kvalificerad välfärdsbrottslighet (SOU 2017:31)

Polisförbundet delar utredarens uppfattning om att förtroendet för välfärdssystemen är väsentliga för Sverige. Polisförbundet kan uppfatta en allmän misstro till välfärdssystemen och också rättsväsendet som breder ut sig och skapar friktion i samhället.

Polisförbundet ställer sig därför bakom utredarens tre utgångspunkter och de åtgärder som utredaren lägger som förslag.

Polisförbundet delar dock inte utredarens förslag att brottsbekämpande verksamhet ska läggas utanför Polisen. Vi menar att rättsväsendet snarare bör hållas samman för att tillsammans med andra myndigheter bekämpa brott.

Rättsväsendet splittras genom att lägga brottsbekämpande verksamhet inom Försäkringskassan. Det uppfattas av Polisförbundet som en nödlösning på grund av Polisens ansträngda situation, som främst beror på att Polisen inte anpassats till omvärlden och att det saknas poliser och civila specialister.

Rättsväsendet är en verksamhet som behöver utvecklas för att kunna fungera optimalt. Polisförbundet anser att den utvecklingen försvåras genom att brottsbekämpande verksamhet läggs på allt fler myndigheter.

Eu
Göran Malmberg
Ombudsman

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

Småföretagarnas Arbetslöshetskassa (SMÅÅ) är huvudsakligen positiv till förslagen men har några synpunkter enligt nedan.

Arbetslöshetskassorna bör beredas tillgång till uppgiften om en namngiven person har tillerkänts tjänstepension eller ej.

Man bör inte inrätta en särskild brottsbekämpande enhet hos Försäkringskassan.

Vid en eventuell utredning avseende frågan om hur en samordnad statlig utbetalningsfunktion bör organiseras och hur dess uppdrag närmare bör se ut borde man överväga att se över kontrollfunktionen innan man fattar gynnande förvaltningsbeslut i stället för att invänta verkställigheten av utbetalningen.

Som utredningen anger så måste de utbetalande aktörerna ha tillgång till den information som är nödvändig för att kunna kontrollera att lämnade uppgifter är riktiga. SMÅÅ kan konstatera att det är viktigt att de utbetalande aktörerna får tillgång till nämnda information i ett tidigt stadium för att beslutsunderlaget ska vara korrekt. Med anledning av detta anser SMÅÅ att man bör vidareutveckla det informationsutbyte som finns i dagsläget.

Avsnitt 8.3.4 Utökade möjligheter att enligt socialförsäkringsbalken inhämta uppgifter från banker m.fl.

Storleken på den arbetslöshetsersättning som betalas ut påverkas bland annat av om sökanden tillerkänts allmän ålderspension eller tjänstepension. Enligt nu gällande regelverk ska Pensionsmyndigheten lämna vissa uppgifter till en arbetslöshetskassa. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för dem som betalar ut tjänstepension. SMÅÅ anser att även banker och andra penninginrättningar ska vara skyldiga att, till arbetslöshetskassorna, lämna ut motsvarande uppgifter som Pensionsmyndigheten är skyldig att lämna ut i enlighet med 22 a § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

Avsnitt 11.4.2 Den särskilda enheten inrättas hos Försäkringskassan

SMÅÅ delar utredningens syn på att den utredande verksamheten inte bör placeras inom Skatteverket. SMÅÅ anser dock inte att man i första hand bör placera den utredande verksamheten vid en utbetalande myndighet då det finns en risk att en alltför stor del av den utredande verksamheten då skulle inriktas mot de brott som utförts mot den myndighet där den utredande verksamheten är placerad.

Då SMÅÅ ställer sig tveksam till att man inrättar nya myndigheter anser SMÅÅ att den utredande enheten ska placeras inom Ekobrottsmyndigheten. Genom att placera den utredande verksamheten inom Ekobrottsmyndigheten kan man dra nytta av den kompetens som Ekobrottsmyndigheten har byggt upp. Således anser inte SMÅÅ att det faktum att

Ekobrottsmyndigheten i dagsläget inte utför några förundersökningar som är av enklare beskaffenhet är ett skäl till att inte placera den utredande verksamheten inom Ekobrottsmyndigheten. Vidare skulle en placering inom Ekobrottsmyndigheten tydligt visa hur allvarligt man ser på brott mot välfärdssystemen.

Utredningen anser det tveksamt om en placering av en enhet för utredning av bidragsbrott inom Ekobrottsmyndigheten skulle freda en resurs i den utsträckning som vore önskvärt. SMÅÅ anser att man skulle kunna freda resurserna i den utsträckning som vore önskvärt genom tydliga instruktioner i regleringsbrevet.

Utredningen hänvisar även till att om man placerar en brottsutredande enhet vid Försäkringskassan så bör det leda till positiva effekter när det gäller den straffrättsliga kompetensen inom hela myndigheten. Enligt statistik från 2016 så kom 75 % av de bidragsbrott som anmäldes från Försäkringskassan. Detta skulle således innebära att resterande aktörer som står för 25 % av de anmälda bidragsbrotten inte skulle få samma positiva effekter. Även detta anser SMÅÅ talar för en placering inom Ekobrottsmyndigheten som då även har till uppdrag att stötta samtliga myndigheter och organisationer när det gäller den straffrättsliga kompetensen.

Avsnitt 14.5 En samordnas utbetalningsfunktion bör inrättas

Som utredningen uppger så finns det ur ett kontrollperspektiv stora fördelar med en samordnad utbetalningsfunktion. SMÅÅ anser dock att samma fördelar kan uppnås om man vidareutvecklar informationsutbytet mellan de myndigheter och organisationer som beslutar om förmåner inom välfärdssystemen samt att man vid ett vidareutvecklat informationsutbyte även uppnår ytterligare fördelar.

Vid tidpunkten för utbetalningen har man redan fattat ett gynnande förvaltningsbeslut. Detta innebär att för det fall man uppmärksammar en eventuell felaktig utbetalning vid den samordnade utbetalningsfunktionen så måste man antingen hindra den kommande utbetalningen alternativt återkräva densamma samt i vissa fall även ändra det beslut som ligger till grund för den planerade utbetalningen. Här anser SMÅÅ att det är att föredra att kontrollen görs redan innan en samordnad utbetalning vilket skulle leda till en mindre byråkrati och färre beslut som skulle behöva ändras/rättas.

Att vidareutveckla informationsutbytet skulle även innebära att den enskilda myndigheten eller organisationen endast har insyn i eventuella beslut och utbetalningar från de delar i välfärdssystemen som har direkt inverkan på den förmån man handlägger.

Detta yttrande har beslutats av SMÅÅ:s styrelse. Ärendet har beretts och föredragits av försäkringsansvarig Christoffer Östnaes.

Katrin Aslan
T f vice kassaföreståndare
På uppdrag av SMÅÅ:s styrelse

Christoffer Östnaes
Försäkringsansvarig

Tid och plats	Den 30 augusti 2017 i A-salen, kl. 09:00-11:38, Västra Esplanaden 18.
Beslutande	
Ledamöter	Oliver Rosengren (M), Ordförande Alf Skogmalm (S) tjänstgörande ersättare för Martin Edberg (S), 1:e vice ordförande Patric Mrad (KD), 2:e vice ordförande Iréne Bladh (M) Tor Lejdfors (M) Pia Philipsson (M) Birgitta Nilsson (C) tjänstgörande ersättare för Lars-Erik Larsson (C) Andreas Olsson (C) Magnus Wåhlin (MP) Sara Fransson (S) Eva Kjellberg (S) Marie-Louise Gustavsson (S) Per Hultman (S) tjänstgörande ersättare för Jonas Ek (S) Anders Göranson (V) Maria Palm (SD) tjänstgörande ersättare för Ellen Franzén (SD) § 140-145 Ellen Franzén (SD) § 146-163
Övriga närvarande	
Ersättare	Christoffer Nordmark (M) Göran Kannerby (KD) Berith Swalander (M) Berthold Fück (M) Jonathan Ekros (M) Annika Stacke (L) Kerstin Kindstrand (MP) Rikard Pumplun (S) Maria Palm (SD) § 146- 163
Tjänstepersoner	Per Sandberg, förvaltningschef Veronica Ionescu, förvaltningssekreterare Ulrika Boström, avdelningschef § 152 Anna Hammarsten Rosander, avdelningschef § 152 Charlotta Brag, avdelningschef § 152

Övriga Gunilla Folkesson, verksamhetsutvecklare § 153-154

Justering

Justerare Eva Kjellberg för § 140-158; 161-163
Marie-Louise Gustavsson § 159-160

Plats och tid Förvaltningskontoret, 2017-09-04 klockan 10:00

Justerade paragrafer §§ 140-163
§ 154 Omedelbar justering

Ajournering Fika 9:45-10:00

Underskrifter

Sekreterare
Veronica Ionescu

Ordförande
Oliver Rosengren

Justerare
Eva Kjellberg

Förteckning över nämnden för arbete och välfärd ärenden

§ 140 Dnr 295812	
Närvaro	Feil! Bokmerke er ikke definert.
§ 141 Dnr 299668	
Val av justerare	Feil! Bokmerke er ikke definert.
§ 154 Dnr 2017-00115	
Beslut om yttrande avseende Remiss av betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)	4

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------

§ 154

Dnr 2017-00115

Yttrande avseende Remiss av betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Nämnden för arbete och välfärds beslut

Nämnden för arbete och välfärd beslutar att översända förvaltningens redogörelse och rekommendation avseende SOU 2017:37 tillsammans med följande remissförslag:

1. Ge kommuner möjlighet att göra oannonserade hembesök. Att inte acceptera hembesök bör vara avslagsgrundande för bidragsansökan. Då kan exempelvis fusk med inneboende enklare avslöjas. En förstärkt kontroll av uppgifter som ligger till grund för beslut om ersättningar medför mer rättssäker handläggning och minskar risken för felaktiga utbetalningar.
2. En lämplig statlig myndighet bör få i uppdrag att utveckla en modell för hur kommunernas arbete mot felaktiga utredningar (FUT) görs mest effektivt och goda exempel lyftas fram. Idag skiljer sig arbetet mellan de som har specifika FUT-handläggare, särskilda riktlinjer för ordinarie handläggare och de som inte alls arbetar strategiskt med frågan.
3. Kommunerna bör få möjlighet att ställa krav på närvaro i insatser, även för exempelvis personer med missbruk. Att delta i en heltidsinsats, oavsett om det är motivation, missbruksvård eller arbetsträning, kortar vägen till egen försörjning och försvårar möjligheten att arbeta svart vid sidan av.
4. Regeringen behöver säkerställa att Polisen och andra brottsbekämpande myndigheter har resurser för att prioritera bidragsbrott. Utredarens redogörelse vittnar om att en polisanmälan alltför ofta är lönlöst. Nolltolerans ska gälla mot bidragsfusk och alla misstankar om bidragsbrott ska polisanmälas.
5. Nämnden för arbete och välfärd är i övrigt positiv till utredningens förslag på åtgärder som avser eller kan avse socialtjänstens ansvarsområde, exempelvis om straffskärpningar för bidragsfusk, gemensam förfarandelag för utbetalningar från välfärdssystemen och att utvidga underrättelseskyldigheten till att också omfatta socialtjänsten. Dessutom bedömer vi att generellt förstärkt kontroll i välfärdssystemen också kommer att få en positiv effekt för socialtjänsten.

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------

6. Punkten förklaras omedelbart justerad.

Reservation

Socialdemokraterna och vänsterpartiet i nämnden för arbete och välfärd reserverar sig mot beslutet och meddelar följande reservation:

Den moderatledda majoriteten vill i och med detta beslut inskränka frihet för människor i behov av samhällets mest grundläggande stöd. Det är en gammaldags och omodern syn på människan och varje individs inneboende förmåga. Socialt arbete handlar bland mycket annat om individuellt stöd, motiverande insatser, tillit och förtroende. Att tvinga någon att ta emot hembesök bara för att man under en tid är i behov av ekonomiskt bistånd är inte bara kontraproduktivt och integritetskränkande utan också ett ineffektivt sätt att använda personalens kompetens

Att som i förslaget få möjlighet att villkora missbruksvård tyder också på en övertro på tvingade åtgärder. I en modern missbruksvård ligger fokus på individens och anhörigas behov av stöd, inte samhällets möjlighet att inskränka rättigheter för den enskilde.

Dessa förslag naturligtvis omöjligt för oss företrädare för S och V att ställa oss bakom. Vi anser att det är fullt tillräckligt att endast lämna förvaltningens rekommendation.

Bakgrund

Regeringen fattade beslut i september 2015 om att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Utredningen har nu lämnat ett betänkande SOU 2017:13 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.

Betänkandet har skickats på remiss. Nämnden Arbete och välfärd, Växjö kommun är inte en av remissinstanserna, men vill ändå avge ett yttrande.

SOU 2017:37

I utredningsuppdraget ingick att göra en kartläggning av den ekonomiska brottsligheten som riktas mot välfärdssystemen samt att identifiera riskfaktorer i de system som är mest brottsutsatta.

Kartläggningen har omfattat brottslighet som riktas mot flera olika aktörer, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassor, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, kommuner, länsstyrelser, Migrationsverket,

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------

Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Utredningen visar att samtliga utbetalande aktörer är utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet i varierande grad. Ett övergripande kännetecken på den kvalificerade välfärdsbrottsligheten är att den inriktar sig på de svagaste punkterna där uppgifter inte kontrolleras tillräckligt eller är svåra att kontrollera.

Utredningen har identifierat ett antal riskfaktorer och lyfter fram tre av dem som angelägna att motverka i syfte att förhindra brottsligheten: Uppgifter i de register som har betydelse för utbetalningar från välfärdssystemen speglar inte verkliga förhållanden, framförallt gäller detta uppgifter som är registrerade i folkbokföringen. Förutsättningarna hos de utbetalande myndigheterna för att inhämta och kontrollera inlämnade uppgifter är inte ändamålsenliga, vilket riskerar felaktiga utbetalningar då beslut kan fattas på felaktiga beslutsunderlag. De brottsbekämpande myndigheterna har inte de förutsättningar som är nödvändiga för att brott mot välfärdssystemen ska kunna utredas och beivras i tillräcklig omfattning.

Utredningen lämnar flera åtgärdsförslag, bland annat följande: Minska antalet utfärdare av identitetshandlingar och koncentrera ansvaret för utfärdande till en myndighet. Transportstyrelsen får i uppdrag att se över sina rutiner vid utlämnande av körkort.

Skatteverket ges möjlighet att avregistrera personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig. Skatteverket ges i uppdrag att ta fram standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden, kallat arbetsbevis. Direktåtkomst till uppgifter mellan myndigheter medges i högre grad än vad som är tillåtet idag.

Underrättelseskyldigheten enligt folkbokföringsförordningen utvidgas väsentligt på så sätt att samtliga myndigheter och kommuner ska underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att anta att en registrerad uppgift i folkbokföringsregistret är felaktig. Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt för bedömningen av folkbokföring. Ett folkbokföringsbrott införs för att markera allvaret med att lämna oriktiga uppgifter.

Justerandes sign		Utdragsbestyrkande
------------------	--	--------------------

Förutsättningarna för en gemensam förfarandelag vid handläggning av utbetalning av ärenden om ersättning från välfärdssystemen utreds. Syftet är att de utbetalande aktörerna får ett mer enhetligt regelverk för kontroller av uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar. Utredningen bedömer att det finns stora fördelar med att samordna utbetalningar från välfärdssystemen och föreslår att regeringen vidare utreder frågan om en samordnad statlig utbetalningsfunktion med kombinerad förstärkt utbetalningsfunktion. Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar av välfärdssystemen utvidgas till att gälla även bland annat kommunernas socialnämnder. Migrationsverket får återkräva felaktigt utbetalt bistånd. Utbetalning av lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket. Försäkringskassan får förbättrade möjligheter att inhämta försäkringsmedicinska utredningar, exempelvis gällande assistansersättningen.

Försäkringskassan ges utökade möjligheter att inhämta uppgifter om juridiska personer från andra aktörer och att kunna begära uppgifter från banker och andra penninginrättningar när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Arbetsförmedlingen får möjlighet att begära uppgifter från myndigheter, försäkringsinrättningar och från banker och andra penninginrättningar om såväl fysiska som juridiska personer när det gäller olika arbetsmarknadspolitiska stöd. En ny enhet för utredning om bidragsbrott inrättas hos Försäkringskassan. Mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas av Ekobrottsmyndigheten. Straffet för grovt bidragsbrott skärps till max 6 år och bidragsbrottslagen utvidgas till att också omfatta utbetalningar till bland annat juridiska personer.

Förvaltningens rekommendation

Förslagen på förändringar som lyfts i betänkandet SOU 2017:37 berör endast till viss del socialtjänstens område. Förvaltningen bedömer att en generellt förstärkt kontroll i välfärdssystemen också kommer att få en positiv påverkan i socialtjänsten. En förstärkt kontroll av uppgifter som ligger till grund för beslut om ersättningar medför mer rättssäker handläggning och minskar risken för felaktiga utbetalningar. Förvaltningen är också positiv till förslaget att underrättelseskyldigheten gällande misstanke om felaktig utbetalning utvidgas till att även gälla kommunernas socialtjänst.

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------

Förvaltningen är positiv till att regeringen föreslås att vidare utreda en gemensam förfarandelag för utbetalningar från välfärdssystemen. Förvaltningen är även positiv till förslaget att vidare utreda samordning av utbetalning från välfärdssystemen.

Beslutsunderlag

Arbetsutskottet har i § 105/2017 föreslagit att nämnden för arbete och välfärd beslutar enligt ordförandens förslag till beslut.

Förvaltningschefen har i en tjänsteskrivelse daterad 2017-08-10 redogjort för ärendet och lämnat förslag till beslut.

Yrkanden

Marie-Louise Gustavsson (S) med instämmande från Anders Göranson (V) yrkar enligt följande:

Nämnden för arbete och välfärd beslutar att översända förvaltningens redogörelse och rekommendation avseende SOU 2017:37.

Beslutsordning

Ordföranden ställer yrkanden mot varandra och konstaterar att nämnden för arbete och välfärd beslutar enligt arbetsutskottets förslag till beslut.

Omröstning begärs.

Nämnden för arbete och välfärd godkänner följande omröstningsordning:

Ja för bifall till arbetsutskottets förslag till beslut.

Nej för bifall till Marie-Louise Gustavssons (S) yrkande.

Omröstningsresultat

Nämnden för arbete och välfärd beslutar enligt arbetsutskottets förslag med 9 röster mot 6 röster för Marie-Louise Gustavssons yrkande.

Ledamöter	Ersättare som tjänstgör			
		Ja-röst	Nej-röst	Avstår
Oliver Rosengren (M) ordförande		Ja		
Martin Edberg (S) vice ordf			Nej	
Patric Mrad (KD) 2 vice ordf		Ja		
Irené Bladh (M)		Ja		

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL
Nämnden för arbete och välfärd
2017-08-30

Tor Lejdfors (M)		Ja		
Pia Philipsson (M)		Ja		
Lars-Erik Larsson (C)	Birgitta Nilsson (C)	Ja		
Andreas Olsson (C)		Ja		
Magnus Wåhlin (MP)		Ja		
Sara Fransson (S)			Nej	
Eva Kjellberg (S)			Nej	
Marie-Louise Gustavsson (S)			Nej	
Jonas Ek (S)	Per Hultman (S)		Nej	
Anders Göranson (V)			Nej	
Ellen Franzen (SD)		Ja		
Omröstningsresultat		9	6	

Beslutet skickas till
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
ju.krim@regeringskansliet.se.

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

**Remiss av betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)**

(Ju2017/04129/KRIM)

Riksdagens ombudsmän, JO, har beretts tillfälle att yttra sig i ärendet. Jag avstår från att yttra mig över betänkandet.

Stefan Holgersson

Anneli Svensson
tf. byråchef

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet "Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra" (SOU 2017:37)

(Ju2017/04129/KRIM)

Inledning

Hovrätten ställer sig positiv till utredningens kartläggning och analys av den organiserade och systematiska ekonomiska brottsligheten mot välfärdssystemen. Betänkandet är omfattande och innehåller åtskilliga förslag och bedömningar. Hovrätten inriktar sitt remissvar främst på frågor som rör de allmänna domstolarnas verksamhet. Synpunkterna följer betänkandets disposition.

Folkbokföringslagen

I avsnitt 7.6.1. föreslås att Skatteverket ska ges möjlighet att göra besök hos enskilda för bedömning av folkbokföring. Hovrätten har ingen erinran mot förslaget men vill påpeka följande. I betänkandet anges att åtgärden ska tillämpas restriktivt och först när det inte går att fastställa den enskildes folkbokföring på annat sätt (s. 353). Denna restriktivitet kommer inte till uttryck i den föreslagna lagtexten, enligt vilken hembesök får göras "när det behövs". Uttrycket "när det är nödvändigt" skulle bättre återspegla den restriktivitet med vilken bestämmelsen är avsedd att tillämpas. Den föreslagna lagtexten motsvarar i och för sig vad som gäller enligt 110 kap. 14 § socialförsäkringsbalken, se dock

Lagrådets kritik vid införandet av den bestämmelsen (bilaga 5 till prop. 2008/09:200 s. 1167).

Utredningen föreslår vidare att ett nytt folkbokföringsbrott ska införas (avsnitt 7.7). Hovrätten konstaterar att det förefaller finnas ett behov av en sådan straffrättslig reglering. Hovrätten tillstyrker därför förslaget men har följande synpunkter.

Enligt andra stycket i den föreslagna bestämmelsen ska ett brott bedömas som grovt bl.a. om ”det ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning”. Formuleringen kan enligt hovrätten uppfattas på det sättet att ett folkbokföringsbrott ska bedömas som grovt om det ingått som ett led i *någon annan typ* av brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. Enligt betänkandet förefaller avsikten vara att ”brottsligheten” ska avse just folkbokföringsbrott (jfr s. 367). Om så är fallet anser hovrätten att en annan formulering bör övervägas. Andra stycket i bestämmelsen skulle kunna ges följande lydelse.

Är brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år.

Enligt 37 § folkbokföringslagen kan Skatteverket i vissa situationer utfärda ett föreläggande om vite. Det bör inte vara möjligt att ingripa med både straff och vite mot samma förfarande. Samtidigt som straffbestämmelsen införs bör det därför införas en ny paragraf i folkbokföringslagen som förbjuder att den enskilde döms till ansvar om en gärning omfattas av ett vitesföreläggande som har överträtts (jfr t.ex. 37 § djurskyddslagen).

Bidragsbrottslagen

Hovrätten tillstyrker förslagen om utvidgning av bidragsbrottslagens tillämpningsområde och höjning av straffskalan för grovt bidragsbrott (avsnitt 10.4).

Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemet

I avsnitt 11 föreslås att en ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas hos Försäkringskassan. Att ge långtgående polisiära befogenheter till en myndighet som saknar tidigare kompetens inom området kräver enligt hovrätten nogga överväganden för att garantera rättssäkerheten. Hovrätten noterar härvid att bidragsbrottsenheten vid Försäkringskassan föreslås få större befogenheter än skattebrottsenheterna vid Skatteverket och att de nya bestämmelserna föreslås träda i kraft fullt ut redan den 1 juli 2018. I sammanhanget kan framhållas att den motsvarande regleringen för Skatteverket infördes i två etapper. Befogenheterna utvidgades sedan skattebrottsenheterna hade varit verksamma ett flertal år och under den tiden haft möjlighet att utveckla arbetsformer och rutiner samt bygga upp en kompetens inom myndigheten (se prop. 2005/06:169).

Näringsförbudslagen

I avsnitt 12.2.4 föreslås att 8 § näringsförbudslagen ska kompletteras med ytterligare en kvalifikationsgrund som rätten särskilt ska ta hänsyn till vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Hovrätten avstyrker förslaget.

Bestämmelsen innehåller i dag en uppräknning av vissa generellt utformade kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt. Enligt hovrätten talar systematiska skäl starkt emot att vid sidan av dessa införa ett nytt kriterium med en mycket specifik utformning. Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet riktad mot välfärden torde redan träffas av de befintliga kvalifikationsgrunderna. Enligt hovrätten skulle den föreslagna ändringen därför inte tillföra något av substans utan endast riskera att skapa problem vid tillämpningen av bestämmelsen.

Kostnader för domstolarna (avsnitt 15.2.5.)

Såväl införandet av ett nytt folkbokföringsbrott som inrättandet av en ny organisation för att utreda och beivra brott kan komma att leda till en ökad måltillströmning och därmed ökade kostnader för de allmänna domstolarna. Detta bör följas upp om förslagen genomförs.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättspresidenten Fredrik Wersäll, hovrättsråden Ulrika Stenbeck Gustavson och Claes Söderqvist samt tf. hovrättsassessorn Måns Norman, föredragande.

Fredrik Wersäll

Måns Norman

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra brott (SOU 2017:37)

Ju2017/04129/KRIM

Hovrätten har granskat förslagen i betänkandet utifrån de aspekter som domstolen har att beakta. Hovrätten lämnar följande synpunkter.

Förslagen om underrättelseskyldighet enligt folkbokföringsförordningen och ett nytt folkbokföringsbrott (avsnitt 7.5.3 och 7.7)

Utredningen föreslår att samtliga myndigheter ska få en författningsreglerad skyldighet att underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att anta att uppgifterna i folkbokföringen är felaktiga. Hovrätten har i och för sig inget att erinra mot detta. Tvärtom är det även för domstolarnas del viktigt att uppgifterna i folkbokföringen i så stor utsträckning som möjligt är korrekta. Hovrätten vill dock framhålla att det är viktigt att det, som utredningen föreslår, finns undantag från denna skyldighet. Detta gäller särskilt om det som utredningen föreslår införs ett folkbokföringsbrott.

När det gäller förslaget om att införa ett folkbokföringsbrott anser hovrätten att de skäl som förts fram i tidigare lagstiftningsärenden för att avkriminalisera ageranden som leder till felaktigheter i folkbokföringen är övertygande. Hovrätten ställer sig tveksam till om det på det befintliga underlaget finns tillräckliga skäl för den kriminalisering som utredningen föreslår.

Förslagen till ändringar i bidragsbrottslagen och lagen om näringsförbud (avsnitt 10.4 och 12.2.4)

Hovrätten ser positivt på förslagen till förändringar i bidragsbrottslagen. Det är logiskt och följdriktigt att straffskalan för grovt bidragsbrott överensstämmer med straffskalan för grovt bedrägeri och grovt skattebrott.

När det gäller förslaget till ändring i lagen om näringsförbud bör ett sådant agerande som anges i den föreslagna nya punkten d) i 8 § första stycket lagen om näringsförbud i de allra flesta fall falla in under vad som särskilt ska beaktas redan i dag enligt punkterna a) - c) i bestämmelsen. Syftet med det föreslagna tillägget anges vara att tydliggöra att det ska framställas yrkanden om näringsförbud när förutsättningarna för det är uppfyllda. Enligt hovrättens mening bör detta syfte kunna uppnås på andra sätt, t.ex. genom utbildning eller rutinstöd inom åklagarväsendet.

Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemet (avsnitt 11)

Utredningen föreslår att det vid Försäkringskassan inrättas en ny särskild enhet som ska utreda bidragsbrott, leda förundersökning i de fall det inte görs av åklagare samt fatta beslut om vissa tvångsmedel.

Förslaget innebär att traditionellt polisiära befogenheter flyttas till Försäkringskassan. En sådan förändring kräver, som också utredningen framhåller, noggranna överväganden av både principiella och praktiska frågor. Avgörande för om verksamheten kan bedrivas med den rättssäkerhet och effektivitet som krävs är vilken kompetens som tillförs enheten och hur arbetet vid denna organiseras. Det saknas i utredningen närmare underlag som belyser dessa frågor. I stället anger utredningen att förändringen ska ske i takt med att nödvändig kompetens byggs upp och tillförs enheten.

Enligt hovrättens mening är det på det befintliga underlaget inte möjligt att ta ställning till om förslaget bör genomföras. Det bör bl.a. närmare analyseras vilken kompetens som bör finnas vid enheten och om det kan säkerställas att sådan kompetens kan tillföras enheten. I det sammanhanget bör det också ytterligare övervägas om det av principiella skäl är lämpligt att överflytta befogenheter att leda förundersökning och fatta beslut om tvångsmedel till Försäkringskassan. Efter en sådan närmare analys bör det också – om förändringen anses lämplig – finnas ett underlag som medför att det är möjligt att ta ställning till när den operativa verksamheten kan påbörjas och därmed när ansvaret för att utreda den aktuella brottstypen ska övergå till Försäkringskassan. Det är att föredra jämfört med utredningens förslag som bygger på att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten även efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna har ett – i tiden obestämt – ansvar att utreda brott mot bidragsbrottslagen i avvaktan på att tillräcklig kompetens har byggts upp vid Försäkringskassan.

Detta ärende har handlagts av hovrättslagmannen Eva Ahlquist samt hovrättsråden Christina Fleur och Jonas Silfverberg.

På hovrättens vägnar

Eva Ahlquist

Jonas Silfverberg



MALMÖ TINGSRÄTT

REMISSYTTRANDE

Dnr:

2017-08-24

Ju2017/04129/KRIM

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissvar avseende betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet

- förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Utifrån de utgångspunkter som tingsrätten har att beakta finns, utöver vad som anförs i det följande, inte några invändningar mot de överväganden och förslag som presenteras i betänkandet.

Underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen (avsnitt 7.5.3)

I betänkandet anges att den föreslagna utvidgade underrättelseskyldigheten syftar till att säkerställa att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen speglar verkliga förhållanden vilket bl.a. ska förebygga kvalificerad välfärdsbrottslighet (s. 346). Tingsrätten delar uppfattningen att det är viktigt att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen speglar verkliga förhållanden. Tingsrätten vill emellertid framhålla att det inte är lämpligt att domstolarna åläggs en uppgiftsskyldighet i brottsbekämpande syfte, i synnerhet inte en uppgiftsskyldighet som aktualiseras under tiden ett mål handläggs. JO har i några beslut framhållit att en domstol bör göra anmälan om brottsmisstankar bara i sällsynta undantagsfall och efter noggrann eftertanke. I annat fall kan domstolens oavhängighet och opartiskhet sättas ifråga och det kan uppfattas som om domstolen har en brottsbekämpande roll. (Se JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 29, 2003/04 s. 33 och beslut 2017-05-10 dnr 6446-2016.) Dessa nackdelar med en uppgiftsskyldighet gäller i än högre grad om folkbokföringsbrottet återinförs.

Om en uppgiftsskyldighet ändå ska införas behöver det föreslagna undantaget formuleras annorlunda. Tingsrätten delar uppfattningen att det behövs ett undantag som domstolarna kan tillämpa (s. 348). Detta kan särskilt gälla vittnen som behövs för utredningen av allvarlig brottslighet. Lämpligast vore om undantaget i tredje stycket andra meningen i den föreslagna nya lydelsen av 2 § folkbokföringsförordningen (s. 72) formulerades: ”Underrättelse enligt första och andra stycket behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det”.

Om en uppgiftsskyldighet ska införas ska noteras att det kommer att innebära ett omfattande merarbete för tingsrätterna. Det finns ständigt ett antal personer som söks för delgivning och som har flera olika uppgivna adresser, såsom c/o-adresser och adresser hos privata postboxföretag. Det bör därför övervägas om samtliga sådana adresser ska omfattas av en eventuell uppgiftsskyldighet, vilket beviskravet ”finns anledning att anta” antyder, eller om skyldigheten ska begränsas till sådana adresser som det faktiskt har framkommit att personen verkligen har. I så fall borde första stycket (s. 72) snarare formuleras: ”Om det framkommer att en person har en annan adress än den som är registrerad i folkbokföringen, ska myndigheter och kommuner underrätta Skatteverket om adressen.” Motsvarande överväganden bör göras beträffande andra stycket.

Ett enbetyg anställningsbevis (avsnitt 7.4.4)

Enligt 6 c § lagen (1982:80) om anställningsskydd ska arbetsgivaren senast en månad efter det att arbetstagaren har börjat arbeta lämna skriftlig information till arbetstagaren om ett antal förhållanden av betydelse för anställningsförhållandet. I betänkandet har inte diskuterats i vilken mån en standardisering av uppgifterna i en ny typ av intyg (”arbetsbevis”) kan knytas an till bestämmelsen i 6 c § lagen (1982:80) om anställningsskydd, vilket kan ha betydelse för hur uppgifterna ska lämnas från arbetsgivarna till Skatteverket.

I handläggningen av detta ärende har deltagit rådmannen Martin Sunnqvist, rådmannen Anders Granholm samt tingsnotarien Sofie Alkeberg, den sistnämnda referent.

Som ovan

Martin Sunnqvist

Anders Granholm

Sofie Alkeberg

Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten
103 33 Stockholm

Betänkande av utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden – Kvalificerad välfärdsbrottslighet: förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

(Ju2017/04129/KRIM)

Utöver de synpunkter som lämnas nedan har tingsrätten, utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta, inte någon erinran mot utredningens bedömningar och förslag.

Kapitel 7.5.3 – Underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen utvidgas

Författningsförslaget kan inte tillstyrkas i sin nuvarande utformning. Tingsrätten är av uppfattningen att det är tämligen vanligt förekommande att information om felaktiga eller ofullständiga adressuppgifter och andra uppgifter som är registrerade i folkbokföringen framkommer vid handläggningen av mål och ärenden vid tingsrätten.

Underrättelseskyldigheten för allmän domstol skulle därmed bli relativt omfattande. Tingsrätten anser mot denna bakgrund att lagförslaget är för otydligt utformat och att det vore önskvärt om tingsrättens underrättelseskyldighet preciserades och/eller att rekvisitet ”så snart det finns anledning att anta” ersätts med t.ex. ”om det står klart”, såvitt avser allmän domstol.

Det framstår för övrigt som nödvändigt att tingsrätten har förutsättningar att underrätta Skatteverket genom ett förenklat automatiserat förfarande för att fullgöra sin underrättelseskyldighet enligt förslaget.

Kapitel 7.7 – Ett folkbokföringsbrott införs

Tingsrätten anser inte att argumentationen för att ett folkbokföringsbrott ska införas är övertygande. Tingsrätten avstyrker därför förslaget om införande av ett folkbokföringsbrott.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Agneta Ögren och tingsfiskalerna Andreas Forssén (föredragande) och Sofie Sundström.

Agneta Ögren



Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Tingsrätten begränsar sitt yttrande till att avse de områden som direkt berör tingsrätten genom förslagen till ändringar i bidragsbrottslagen, införandet av ett folkbokföringsbrott och ändring i lagen om näringsförbud.

Vad gäller förslaget till ändring i 8 § lagen om näringsförbud har tingsrätten den synpunkten att de brott som ändringen är avsedd för möjligen redan omfattas av bestämmelsen i sin nuvarande lydelse. Det kan vidare övervägas om den föreslagna ordalydelsen täcker alla de handlanden som åsyftas. Det är exempelvis tänkbart med ett missbruk som i och för sig inte är omfattande men trots detta utgör en kvalificerad brottslighet som bör kunna medföra att näringsförbud ska anses påkallat ur allmän synpunkt. Begreppet ”överutnyttjande” kan vidare leda tankarna till ett handlande som inte är brottsligt.

Tingsrätten instämmer i övrigt i allt väsentligt i utredningens bedömningar och tillstyrker förslagen till författningsändringar i här aktuella delar.

Per Kjellsson

Karl-Åke Persson

2022-10-18

Vedlegg B
Sida 1 (1)
AdmD 51-2017-125
Remiss 6-17



KAMMARRÄTTEN
I SUNDSVALL

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Från de utgångspunkter kammarrätten har att beakta har kammarrätten inte någon erinran mot de framlagda förslagen i betänkandet.

I handläggningen av detta ärende har kammarrättsrådet Charlotte Waas deltagit.

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Kvalificerad välfärdsbrottslighet
- förebygga, förhindra, upptäcka och beivra
(SOU 2017:37)

Förvaltningsrätten i Linköping har inget att erinra mot förslagen i betänkandet.

Annika Lowén

Lagman

Föredragande har varit Johanna Leijon.

**REMISSYTTRANDE**

Datum

Dnr

2939-17-8.1

Aktbilaga

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten
103 33 Stockholm

ju.krim@regeringskansliet.se

Betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

(Departementets diarienummer Ju2017/04129/KRIM)

Justitiekanslern ska vaka över tryck- och yttrandefriheten samt värna integriteten och rättssäkerheten i den offentliga verksamheten. I Justitiekanslerns uppdrag ingår även att bevaka statens rätt och att medverka till att rättstillämpningen är effektiv och av hög kvalitet.

Genomgången av de förslag som läggs fram i betänkandet och de överväganden som görs där har skett med de utgångspunkter som Justitiekanslern, utifrån sitt uppdrag, främst har att beakta. Med beaktande av dessa utgångspunkter vill Justitiekanslern anföra följande.

Justitiekanslern ser positivt på att det har skett en samlad kartläggning och analys av den organiserade och systematiska ekonomiska brottsligheten mot välfärden. Mot bakgrund av den bild som framkommit genom betänkandet är det angeläget att åtgärder vidtas.

De förslag till lagstiftning som lämnats är enligt Justitiekanslerns bedömning i allt väsentligt väl underbyggda och bör bidra till en korrekt användning av offentliga medel och till att effektivt förebygga och beivra aktuell brottslighet. Detta utan att ge avkall på rimliga integritets- och rättssäkerhetskrav.

I betänkandet har föreslagits att vissa frågor ska utredas i särskild ordning. Enligt Justitiekanslern är det av vikt att de föreslagna utredningarna kommer till stånd.

Anna Skarhed

Andreas Leander

Avdelningen för domstolsutveckling

Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten
103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Ert dnr JU2017/04129/KRIM

Domstolsverket som har granskat betänkandet mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs av Sveriges Domstolar har inte något att invända mot förslagen i betänkandet. Domstolsverket vill dock anföra följande.

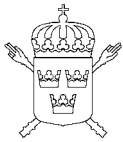
Utredningen har i avsnitt 11.4.2 föreslagit att en ny enhet för utredning av brott enligt bidragsbrottslagen ska inrättas utanför Polismyndigheten och placeras som en särskild enhet hos Försäkringskassan, enligt den modell som finns hos Skatteverket, samt att Ekobrottsmyndigheten ska handlägga mål om brott mot bidragsbrottslagen. Skatteverket ingår tillsammans med tio andra myndigheter inom rättsväsendet (Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Polisen, Rättsmedicinalverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten) i RIF (Rättsväsendets informationsförsörjning). Om utredningens förslag blir verklighet bör därför Försäkringskassan inkluderas i RIF-arbetet.

Förslaget i avsnitt 11.4.2 ger även anledning att överväga om en särskild reglering motsvarande Skattebrottsdatalagen (2017:452) bör införas för Försäkringskassans brottsutredande verksamhet för att ge Försäkringskassan möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin brottsbekämpande verksamhet och för att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Detta yttrande har beslutats av chefsjuristen Charlotte Driving. Föredragande har varit hovrättsassessorn Karin Hagaeus.

Charlotte Driving

Karin Hagaeus



Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Sammanfattning

Utredningen har haft ett brett och mycket omfattande uppdrag. Brottsligheten mot välfärdssystemen inriktar sig på de svagare punkterna i systemen där kontrollen är otillräcklig och utnyttjar regelverkens svagheter. För förtroendet för välfärdssystemen är det av största vikt att brottsligheten i möjligaste mån förebyggs, upptäcks och beivras. Utredningen presenterar ett flertal förslag till författningsändringar i syfte att förbättra dessa förutsättningar.

Åklagarmyndigheten tillstyrker eller har inte någon erinran mot övervägande delar av förslagen. Utredningen föreslår att vissa specifika frågor som inte låtit sig utredas inom ramen för utredningen bör utredas i särskild ordning. Även dessa bedömningar ställer sig Åklagarmyndigheten bakom. En del av de föreslagna utredningsuppdragen är särskilt efterfrågade av de brottsbekämpande myndigheterna.

Vad avser förslaget till organisationsförändring i kap. 11 som i hög grad berör Åklagarmyndigheten lämnas mer ingående synpunkter. Slutsatsen är att de två föreslagna organisationsförändringarna inte kan tillstyrkas. Föreslagen ändring i 8 § lagen om näringsförbud (kap. 12) kan inte heller tillstyrkas.

Allmänna överväganden

Här följer några mer allmänna reflektioner om utredningens utgångspunkter m.m.

Utredningen har haft vissa utgångspunkter och identifierat ett antal riskfaktorer. Åklagarmyndigheten delar uppfattningen att det bör anläggas ett systemövergripande perspektiv, att effektiva kontrollåtgärder under alla skeden är nödvändigt och att myndigheterna måste samverka och arbeta aktivt mot denna typ av brottslighet.

Begreppet ”kvalificerad välfärdsbrottslighet” presenteras av utredningen som en definition av den brottslighet som omfattas av uppdraget. Definitionen förekommer inte sedan tidigare eller i andra sammanhang och har en tämligen vid omfattning, t.ex. omfattas flertalet förfaranden som vid en jämförelse med

brottsbalken och bidragsbrottslagen inte är att rubricera som grova brott. I den delen vill Åklagarmyndigheten påpeka att utredningen inte synes ha övervägt att använda sig av befintliga och vedertagna begrepp och att det därför finns en viss risk för begreppsförvirring. En definition av brottsligheten får konsekvenser för fortsatta analyser av hur stor brottsligheten beräknas vara och vilka åtgärder som bör vidtas. Med en annan definition som utgångspunkt skulle brottslighetens omfattning bedömas vara en annan. Vid den praktiska tillämpningen och gränsdragningen av flertalet förmögenhetsbrott, som t.ex. gränsen mellan ringa bedrägeri, bedrägeri och grovt bedrägeri, är beloppsgränser av stor betydelse, men några sådana överväganden finns inte i betänkandet. I den fortsatta beredningen inom regeringskansliet bör därför vissa problem som är förknippade med begreppet kvalificerad välfärdsbrottslighet tas i beaktande.

En annan aspekt som skulle kunna övervägas och få stor betydelse för brottsvolymen är om alla brott mot välfärden ska vara straffbara eller om det i stället kan övervägas administrativa sanktionsavgifter för i vart fall de lindrigare förfarandena. Denna intressanta fråga har under senare år vid två tillfällen varit uppe till diskussion (Sanktionsavgifter på trygghetsområdet, SOU 2011:3 och Vad bör straffas?, SOU 2013:38). Möjligheter till sanktionsavgifter har visserligen inte uttryckligen omfattats av utredningens direktiv, men ligger i linje med utredningens resonemang att det finns behov av förändring och anledning att tänka i nya banor.

Åklagarmyndigheten känner vidare viss tvekan mot utredningens identifierade riskfaktor att brottsbekämpande myndigheter inte har nödvändiga förutsättningar för att kunna utreda och beivra brott. Enligt direktivet skulle utredningen analysera och föreslå åtgärder som skapar bättre förutsättningar. Utredningen har enligt Åklagarmyndighetens uppfattning inte i tillräcklig omfattning undersökt alternativa lösningar eller förslag som bygger på att effektivisera nuvarande ordning.

Utifrån de utgångspunkter som Åklagarmyndigheten har att beakta lämnas närmare kommentarer nedan under respektive förslagskapitel.

Korrekt uppgifter i register förebygger brott (kap. 7)

Två av utredningens identifierade riskfaktorer är att uppgifter, framförallt i folkbokföringsdatabasen och uppgifter som registreras av Bolagsverket, inte speglar verkliga förhållanden samt att beslutsunderlagen är felaktiga eller ofullständiga. Utredningen lämnar en rad olika förslag, såväl lagförslag som förordningsändringar, för att komma till rätta med detta vilket Åklagarmyndigheten ser positivt på. Med oriktiga grunduppgifter går det inte att beivra eller förebygga felaktiga utbetalningar.

Motverka oriktiga identiteter och oriktiga intyg (kap. 7.4)

Problemen med oriktiga intyg och oriktiga identiteter är väl känt för Åklagarmyndigheten, särskilt vid bedrägeriutredningar. Inom ramen för SMID-samarbetet och i närmare samverkan med Nationellt bedrägericentrum har särskilt frågan om en säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor varit högt prioriterat. Det finns ett stort behov av att minska antalet godkända identitetshandlingar och se över ansvaret för utfärdandet av sådana handlingar. Det kan noteras att regeringen genom beslut den 17 augusti 2017 tillsatt en utredning avseende dessa viktiga frågor (Dir. 2017:90). Av samma skäl är Åklagarmyndigheten positiv till att Transportstyrelsen får ett regeringsuppdrag att bl.a. se över sina rutiner vid utlämnande av körkort.

Förslaget om utökade möjligheter för Skatteverket att avregistrera ett personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig, är rimligt och tillstyrks med de skäl som har anförts därtill.

Åklagarmyndigheten tillstyrker även förslaget att Skatteverket ska ges möjlighet att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen i syfte att motverka användandet av förfalskade eller manipulerade pass och folkbokföring av falska identiteter.

Som utredningen konstaterar är intyg med uppgifter om arbetsförhållanden av väsentlig betydelse för den enskildes rätt till en förmån, utbetalningar från välfärdssystemen och en förmåns storlek. Brå har i rapporten Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet (Brå 2015:8) pekat bl.a. på svårigheterna för myndigheter att se skillnad på falska eller äkta intyg. Det finns därför goda skäl att ta fram standardiserade intyg, varför Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget i denna del och att uppgiften lämpligen kan åläggas Skatteverket.

Tidigare förslag att Migrationsverket ska medges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har visserligen inte lett till lagstiftning. Utredningens motivering nu synes dock övertygande varför förslaget kan tillstyrkas.

Ett effektivare och mer ändamålsenligt informationsutbyte (kap. 7.5)

Folkbokföringsdatabasen hos Skatteverket är av central betydelse för att förebygga välfärdsbrottslighet. De registrerade uppgifterna får långtgående verkan. I utredningen föreslås dels att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas till att omfatta vissa särskilt angivna uppgifter som myndigheten behöver för handläggning av ärenden om folkbokföring, dels att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska få direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen. Åklagarmyndigheten anser att de överväganden som presenterats är väl avvägda i förhållandet mellan

folkbokföringsverksamhetens behov och skyddet för den enskildes personliga integritet. Förslagen tillstyrks. Detsamma gäller förslagen till utvidgade sekretessbrytande regler om uppgiftsskyldighet i utlänningsförordningen och i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Ett annat förslag som Åklagarmyndigheten tillstyrker är att underrättelseskyldigheten i 2 § folkbokföringsförordningen utvidgas så att alla myndigheter och kommuner är skyldiga att underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen eller om andra registrerade uppgifter är felaktiga eller ofullständiga.

Bättre förutsättningar för kontroll (kap. 7.6)

Utredningen har redovisat vissa särskilda situationer som har bäring på brott mot välfärdssamhället där vanliga utredningsåtgärder inte är tillräckliga för att det ska kunna fattas korrekta beslut om folkbokföring. Det finns inga erinringar mot förslagen i dessa delar.

Bolagsverket är i nuläget en registrerande myndighet. Av skäl som framförts av utredningen bör Bolagsverket ges bättre verktyg och förutsättningar att genomföra kontroller av inlämnade uppgifter. Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget att Bolagsverkets uppdrag bör ses över och att dess instruktion ändras.

Ett folkbokföringsbrott införs (kap. 7.7)

Utredningens förslag innebär att det införs en ny straffbestämmelse i folkbokföringslagen. Den tidigare straffbestämmelsen i 43 § folkbokföringslagen (SFS 1997:989) som avsåg bristande fullgörelse av anmälningsskyldighet, och som endast hade penningböter i straffskalan, upphävdes den 1 januari 2014 i enlighet med Folkbokföringsutredningens förslag som Åklagarmyndigheten delade. Det krävs mycket starka skäl för att kriminalisera ett beteende som tidigare varit straffritt. Som utredningen har visat täcker inte bidragsbrottslagen och brottsbalken alla straffvärda beteenden. För att folkbokföringsregistret ska spegla verkliga förhållanden delar Åklagarmyndigheten utredningens bedömning att det är angeläget att kriminalisera ett beteende som innebär att någon medvetet vill få oriktiga uppgifter registrerade eller uppsåtligt underlåter att följa anmälningsskyldigheten till grund för beslut om folkbokföring. Förutsättningen att det ska krävas fara i bevishänseende och att normalstraffet är böter samtidigt som ringa fall inte är straffbara haltar däremot något och bör därför övervägas ytterligare. Det är viktigt i det fortsatta beredningsarbetet att gränserna tydliggörs för vilka beteenden som ska vara straffvärda och vilka godtagbara avvikelser som inte bör vara föremål för straffrättsliga påföljder.

Åklagarmyndigheten är positiv till en gradindelning av folkbokföringsbrottet. Vid grovt brott föreslås, liksom vid grovt bidragsbrott, att hänsyn ska tas till om brottet ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning. I utredningen omnämns två exempel på grovt brott som Åklagarmyndigheten anser är relevanta.

Bättre beslutsunderlag vid utbetalningar förebygger brott (kap. 8)

Korrekta underlag och ett fungerande kontrollsystem är nödvändiga förutsättningar för att förebygga brott mot välfärdssamhället. Utifrån de utgångspunkter som Åklagarmyndigheten har att beakta så finns ingen erinran mot de bedömningar som görs i denna del. Sådana brottsförebyggande åtgärder har indirekt betydelse för att försök till brott och fullbordade brott försvåras.

Bättre förutsättningar att upptäcka och anmäla brott (kap. 9)

Den överhängande risken för att brott mot välfärdssystemen inte upptäcks bör undanröjas så långt som möjligt. Utöver lagstiftningsåtgärder är samverkan mellan myndigheter en viktig del. Åklagarmyndigheten ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet och deltar även i andra olika samverkansorgan inom bedrägeri- och bidragsbrottsområdet – på olika nivåer – med såväl myndigheter som organisationer och företag. I dessa sammanhang finns goda förutsättningar att på ett generellt plan dela erfarenheter och belysa hur brott kan upptäckas och anmälas.

Åklagarmyndigheten ställer sig positiv till att utökade möjligheter att inhämta information i underrättelseverksamhet bör övervägas.

Som en konsekvens av att utredningen föreslår en utvidgning av tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen och inför ett folkbokföringsbrott har Åklagarmyndigheten ingen erinran mot att det på motsvarande sätt införs en skyldighet att anmäla dessa misstänkta brott. Det finns även goda grunder för förslaget att Skatteverket får skyldighet att anmäla brott som avser ROT- och RUT-bedrägerier.

En mer samlad straffrättslig reglering (kap. 10)

Genom bidragsbrottslagen som trädde i kraft den 1 augusti 2007 (prop. 2006/07:80) infördes en straffrättslig reglering som omfattar olika ekonomiska förmåner för personligt ändamål som beslutas av angivna myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Vid lagens tillkomst diskuterades olika gränsdragningar av tillämpningsområdet, bl.a. lönegarantiersättning.

Åklagarmyndigheten delar utredningens bedömning att företag har fått en allt större roll inom välfärdssystemen och att företag används som brottsverktyg, t.ex. vid assistansersättning och tandvårdsstöd. Sådana ersättningar kan uppgå

till mycket stora summor och är således attraktiva för brottslingar. Det finns, precis som utredningen finner, goda skäl som talar för att utvidga bidragsbrottslagens tillämpningsområde till sådana stöd som avser en enskild person men som inte utbetalas direkt till den enskilde. Genom föreslagen avgränsning till lönegaranti och ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, delar Åklagarmyndigheten bedömningen att ändamålet med bidragsbrottslagen upprätthålls.

Åklagarmyndigheten delar också utredningens uppfattning att straffmaximum för grovt bidragsbrott bör höjas från fängelse i fyra år till sex år, vilket är i överensstämmelse med grovt bedrägeri och grovt skattebrott. Även utan föreslagen utökning av tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen finns skäl att ändra straffskalan och höja straffmaximum till sex år. Det har bl.a. gått många år sedan lagens tillkomst och brottsligheten har ändrat karaktär. Flera stora assistansbedrägerimål som innefattar grova bidragsbrott är exempel på mycket straffvärda beteenden.

Även om Åklagarmyndigheten står bakom förslagen i denna del, finns en pågående utvärdering av bidragsbrottslagen som ska presenteras senast den 28 februari 2018. Denna utredning har bl.a. till uppgift att utreda om det finns anledning att ändra lagens tillämpningsområde och ska utreda behovet av en ändrad straffskala. I den fortsatta beredningen inom regeringskansliet i dessa frågor är det angeläget att förslagen i dessa båda utredningar samordnas.

Enligt utredningens bedömning bör förundersökningar om grova bidragsbrott vara åklagarledda. Som redovisats har Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Stockholm i rapporten *Bedrägeri och bidragsbrott med assistansersättning – förslag på åtgärder* (ÅM-A 2015/0440) framfört att en sådan åtgärd bör övervägas. Den 1 juni 2017 trädde en ändring i kraft avseende Åklagarmyndighetens s.k. fördelningscirkulär (ÅFS 2005:9) som innebär att åklagare numera ska vara förundersökningsledare vid grova bidragsbrott.

Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen (kap. 11)

Utredningens förslag är att det inrättas en ny bidragsbrottsenhet hos Försäkringskassan som i stället för Polismyndigheten ska utreda alla bidragsbrott. Samtidigt föreslås att handläggningen av samtliga bidragsbrott flyttas från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten.

Förslaget innebär en helt ny ordning för att utreda bidragsbrott med skattebrottsenheten hos Skatteverket som uttalad modell. Samhället och brottsligheten förändras över tid och vid behov av förändring för att komma till rätta med nya problem är det naturligt med nya överväganden. Åklagarmyndigheten är självfallet öppen och intresserad av att dryfta nya organisatoriska lösningar. Samtidigt är det angeläget att de sakliga skäl som

kan finnas analyseras ordentligt och att konsekvenserna är noga utredda innan beslut om större förändringar tas. Åklagarmyndigheten vill särskilt framhålla att skattebrottsenheten, såvitt det kan bedömas, har varit fungerande och framgångsrik och kan bidra med goda erfarenheter.

Föreslagen organisationsförändring är på flera sätt innovativ, men för att närmare kunna överväga förslaget två delar behövs ytterligare konsekvensanalyser. Vilka nackdelar och problem kan finnas och förutses? Har andra alternativ till lösningar beaktats och utretts i tillräcklig grad? I denna del anser Åklagarmyndigheten att utredningen uppvisar brister.

I det följande pekas på en del konsekvenser av förslagen utifrån Åklagarmyndighetens perspektiv.

Ny bidragsbrottsenhet hos Försäkringskassan

Utredningens huvudsakliga skäl till organisationsförslaget är uppfattningen att nuvarande ordning inte är fungerande. Det anges att ökade resurser till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten inte förändrar förutsättningarna på grund av myndigheternas organisatoriska och strukturella problem. I utredningen riktas även kritik mot att lagföringen är för låg.

Även om man skulle utgå från utredningens slutsats att brottsutredningarna av bidragsbrott i nuläget inte fungerar tillfredsställande eller optimalt, utesluter inte det att det kan finnas andra alternativ än utredningens tämligen omdanande förslag.

I sammanhanget bör nämnas att regeringen har möjligheter att ge ett riktat uppdrag till Polismyndigheten att inrätta en bidragsbrottsenhet. Om Polismyndigheten skulle få i uppdrag att inrätta en sådan enhet skulle kompetens kunna samlas där på motsvarande sätt som föreslagen bidragsbrottsenhet hos Försäkringskassan. I stället för att anställa och utbilda utredare hos Försäkringskassan, skulle den kompetens som redan finns hos Polismyndigheten, t.ex. inom bedrägerisektionerna, kunna tillvaratas och ytterligare specialister kunna anställas där. Som Åklagarmyndigheten ser det har denna möjlighet inte utretts tillräckligt. Det bör också beaktas att det erfarenhetsmässigt tar mycket lång tid att bygga upp en ny fungerande verksamhet hos en myndighet som saknar tidigare erfarenhet av frågorna. Detta talar för att en sådan enhet i stället bör byggas upp inom Polismyndigheten.

Såvitt gäller lagföringen, med undantag för misstankar som hunnit preskriberats, kan Åklagarmyndigheten inte se att utredningen gjort någon värdering av vad som skulle vara en adekvat lagföringsnivå. Åklagarmyndigheten utgår från att den utredning som har i uppgift att se över bidragsbrottslagen närmare analyserar detta.

Försäkringskassan är en förvaltningsmyndighet som liksom flera andra utbetalande myndigheter omfattas av anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen. Vid anmälan yrkar Försäkringskassan regelmässigt skadestånd och blir således målsägande. Det finns ingen tidigare erfarenhet av brottsutredning hos Försäkringskassan. I Sverige är det Polismyndigheten som har det brottsbekämpande uppdraget och som ansvarar för att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. I Polismyndighetens kärnuppgifter ingår också underrättelse- och spaningsverksamhet. Som utredningen påpekar har visserligen bl.a. Skatteverket och Tullverket getts befogenhet att vidta vissa förundersökningsåtgärder, men dessa undantag är avsteg från rättstraditionen och innefattar mer speciella brottstyper. En skillnad är också att dessa förvaltningsmyndigheter inte är målsägande i sina ärenden.

Innan man ger ytterligare förvaltningsmyndigheter i uppdrag att även ha brottsutredande uppgifter anser Åklagarmyndigheten att det är angeläget att det tas ett helhetsgrepp kring dessa frågor. En splittrad utredningsverksamhet uppdelad på olika myndigheter riskerar bl.a. att skapa inlåsnings effekter och ineffektivitet samtidigt som rättssäkerhetsfrågorna riskerar att inte beaktas tillräckligt.

Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv finns fler aspekter att beakta. Det kan ifrågasättas om en anmälare som är målsägande samtidigt kan vara brottsutredare. Såväl rättegångsbalken som Europakonventionen uppställer flera principer om krav på opartiskhet, rättssäkerhet och en rättvis rättegång. Förslaget kan även påverka allmänhetens förtroende och bli en trovärdighetsfråga. Det är viktigt att förvissa sig om att en enskild förstår när han eller hon är misstänkt för ett bidragsbrott och i vilken egenskap Försäkringskassans anställda kontaktar den enskilde. Exempelvis måste den ovillkorliga rätten för en brottsmisstänkt att förhålla sig passiv beaktas. Åklagarmyndigheten saknar även en analys kring vilka bestämmelser som ska gälla för tillsyn, generella riskbedömningar och kvalitetsansvar för den nya bidragsbrottsenheten hos Försäkringskassan.

Enligt förslaget ska Försäkringskassan inte bara utreda sina egna brottsanmälningar, utan även anmälningar från samtliga aktörer som omfattas av anmälningsskyldigheten i bidragsbrottslagen. I och med utredningens förslag till utvidgat tillämpningsområde är det än fler som omfattas. För dessa olika regelverk saknar Försäkringskassan i dagsläget kompetens. Det kan även ifrågasättas lämpligheten i att en förvaltningsmyndighet ska utreda andra förvaltningsmyndigheters ärenden liksom anmälningar av kommuner, arbetslöshetskassor, konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer. Till den nya bidragsbrottsenheten kommer Försäkringskassan således att behöva rekrytera personal med spetskompetens från alla olika aktörer, vilket i sin tur leder till rekryteringsbehov hos de anmälningsskyldiga. Det kommer att kräva en stor och resurskrävande utredningsfunktion. Det bör också beaktas att

förutom utredningskompetens behöver även datasystem (Försäkringskassan är inte med i RIF) och kontrollsystem byggas upp. I dessa delar finns ingen närmare problemanalys.

Särskilda befattningshavare hos Försäkringskassan ges enligt förslaget rätt att dels fatta beslut om att inleda förundersökning, dels vara förundersökningsledare om saken är av enkel beskaffenhet. Utredningen uppskattar att majoriteten av utredningarna är av enkel beskaffenhet. I denna del föreslås således mer befogenheter än vad som tilldelats Skatteverkets skattebrottsenhet som utpekats som modell. En jämförelse med Tullverkets befogenheter ligger närmare till hands. Vid införandet av skattebrottsenheten var det just diskussioner kring rättssäkerheten som avgjorde att Skatteverket inte fick förundersökningsledarskap ens i enklare ärenden. Samma skäl kan anföras avseende bidragsbrottsenheten. Trots lång erfarenhet hos skattebrottsenheten har några författningsändringar såvitt gäller förundersökningsledarskap inte skett.

Ett förundersökningsledarskap är förenat med höga kunskapskrav inom bl.a. straffrätt, processrätt, bevisvärdering, utredningsmetodik (innefattande t.ex. spaning) och straffmätning, som Försäkringskassan i nuläget saknar. Förslaget innebär också att de särskilda befattningshavarna hos Försäkringskassan inte får tillämpa bestämmelserna om förundersökningsbegränsning (som bör kunna komma i fråga i många fall) eller utfärda straffförelägganden. I utredningen nämns inte heller om Försäkringskassan får ta någon egen kontakt med domstolarna, t.ex. inge ansökan om offentlig försvarare. Detta innebär att åklagare i många fall ändå kommer att behöva kopplas in, varför effektivitetsvinsten minskar. Utredningen synes inte heller ha övervägt alternativet att liksom skattebrottsenheten stanna vid att en ny bidragsbrottsenhet endast biträder åklagaren som alltid är förundersökningsledare. Det är fullt naturligt att en förvaltningsmyndighet gör egna utredningar som underlag och bidrar med sin sakkunskap, men en helt annan sak att en förvaltningsmyndighet får besluta om och leda en förundersökning.

Vid mer kvalificerade bidragsbrott är det ofta fråga om blandbrottslighet, t.ex. bedrägerier och urkundsförfalskningar. En begränsning till bidragsbrott innebär en risk för dubbelarbete där Försäkringskassan utreder bidragsbrott och Polismyndigheten annan brottslighet. Enligt lagförslaget får visserligen åklagare som är förundersökningsledare anlita biträde av Försäkringskassan även vid annan brottslighet om det finns särskilda skäl, men lämpligheten av detta kan ifrågasättas. I dessa fall torde kompetensen vara än mindre hos Försäkringskassan vilket bl.a. kan äventyra rättssäkerheten. Med hänsyn till Försäkringskassans begränsade rätt att självständigt använda tvångsmedel med hänsyn till viktiga principen att Polismyndigheten har våldsmonopol, innebär

vidare förslaget att en handräckning av Polismyndigheten ändå kommer att behövas i många fall där det krävs tvångsmedel.

Att ge polisiära befogenheter till en annan myndighet än Polismyndigheten är således förenat med svårigheter som inte har analyserats tillräckligt i utredningen.

Ekobrottsmyndigheten ska handlägga samtliga bidragsbrott

Såvitt gäller förslaget att handläggningen av alla bidragsbrott ska flyttas från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten vill Åklagarmyndigheten särskilt anföra följande. Självklart ska bidragsbrott handläggas av den åklagarmyndighet som är bäst lämpad. Utredningen har goda argument för att bidragsbrott har kopplingar till skattebrott, i vart fall de grova bidragsbrotten. Det skulle därför kunna finnas skäl att överväga om de grova bidragsbrotten i stället skulle handläggas av Ekobrottsmyndigheten. Denna fråga har dock inte utretts, men om något sådant övervägs måste det beaktas att även gränssnittsfrågor kan uppstå. I nuläget finns redan enligt 9 § förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten en möjlighet för Ekobrottsmyndigheten att överta mål som rör kvalificerad ekonomisk brottslighet efter framställning från Åklagarmyndigheten. Frågan behandlas även i det myndighetsgemensamma dokumentet om fördelning av ansvar och uppgifter mellan myndigheterna, se ÅMR 2017:1 och EBMR-R 2017:5.

Ekobrottsmyndigheten har inte någon egen rekrytering av åklagaraspiranter. Rekrytering av åklagare sker från Åklagarmyndigheten som också svarar för all grundutbildning åt åklagare. Om Ekobrottsmyndigheten ges mer resurser att anställa åklagare för att arbeta med bidragsbrott kommer dessa med nödvändighet att behöva rekryteras från Åklagarmyndigheten. Beroende på omfattningen av en sådan överflyttning av åklagare uppstår konsekvenser för Åklagarmyndighetens förmåga att hantera återstående brottstyper av motsvarande slag. Ett överförande av ansvar för bidragsbrotten till Ekobrottsmyndigheten medför således inte någon nettoeffekt för åklagarväsendet.

Ekobrottsmyndigheten skapades för att vara en specialistmyndighet. Enligt förslaget kommer Ekobrottsmyndigheten utöver grova bidragsbrott att få handlägga enkla mängdärenden med ofta låga straffvärden. Det blir en ny kategori mål hos Ekobrottsmyndigheten att även hantera ärenden med målsägande som har skadeståndsanspråk.

I nuläget är alla mål vid Ekobrottsmyndigheten åklagarledda men enligt förslaget om förundersökningsledarskap för Försäkringskassan i enklare ärenden kommer denna princip att frångås. Argumentationen i denna del att Ekobrottsmyndigheten kan behöva dessa typer av enkla ärenden är inte helt

övertygande. Det kan i detta sammanhang noteras att Åklagarmyndigheten har en särskild organisation för hantering av vissa mängdärenden.

Sammanfattning

I utredningen redogörs för en rad fördelar som talar för organisationsförändringen, men eventuella nackdelar har inte belysts med samma kraft. Enligt Åklagarmyndighetens uppfattning har inte utredningen med tillräcklig djup och bredd analyserat konsekvenserna för dessa förslag för att Åklagarmyndigheten ska kunna ta definitiv ställning. Sammanfattningsvis kan de två förslagen till organisationsförändring inte tillstyrkas. För det fall hela eller delar av förslaget i denna del ändå genomförs, ser Åklagarmyndigheten ett nödvändigt behov av en genomförandekommitté.

Näringsförbud och spärrtid (kap. 12)

Näringsförbud

Självklart är det angeläget att möjligheterna till näringsförbud utreds och används. Som utredningen har kunnat konstatera är det ett problem om förfarandet med näringsförbud inte synes tillämpas fullt ut i enlighet med lagstiftarens intentioner. Utredningen har redovisat ett antal orsaker till den bristande tillämpningen. Som det uppfattas synes orsakerna vara brister i tillämpningen och att det inte är fråga om brister i lagstiftningen.

Bestämmelserna i lagen (2014:836) om näringsförbud ger redan idag domstolarna stora möjligheter att besluta om näringsförbud mot företag som utnyttjat välfärdssystemen. I 8 § lagen om näringsförbud nämns omständigheter som bl.a. att åsidosättandet har varit systematiskt, syftat till betydande vinning samt orsakat eller varit ägnat att orsaka betydande skada. Åklagarmyndigheten är därför inte övertygad om att föreslagna lagändring med nya omständigheten ”inneburit ett omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen” är behövlig. Den föreslagna lagändringen är dessutom, till skillnad från övriga omständigheter, inte allmängiltig utan skulle gälla explicit för välfärdssystemen. Enligt Åklagarmyndighetens mening avviker den föreslagna lagändringen från gängse lagstiftningsprinciper. Till detta kommer att det av skälen till förslaget och författningskommentaren är svårt att utläsa skillnaden mellan ”omfattande missbruk” och ”systematiskt” som enligt prop. 1985/86:126 s. 157 avser upprepade förfaranden som genomförts efter viss beräkning. Den föreslagna lagändringen kan således inte tillstyrkas.

Spärrtid

Åklagarmyndigheten har ingen erinran mot utredningens slutsats att en spärrtid för företag inte är ändamålsenlig och att en sådan sanktion inte bör införas. Övriga åtgärdsförslag i betänkandet som t.ex. underrättelseskyldighet för Bolagsverket, fler sekretessbrytande regler mellan myndigheter och att frågan

om att Bolagsverket ska kontrollera uppgifter som registreras om företag bör utredas närmare, innebär att behovet av en spärrtid minskar. Under alla förhållanden bör inte en sanktion som spärrtid införas om spärrtiden inte förväntas få någon större effekt.

Spårbara betalningsmedel (kap. 13)

Att kontanta betalningar kan ligga till grund för positiva beslut om utbetalningar från välfärdssystemen är inte utan betänkligheter. Utöver att påståenden om kontanta betalningar, som varken kan spåras eller kontrolleras, kan användas vid brott mot välfärdssystemen bör särskilt framhållas möjligheten för organiserade brottsligheten att tvätta pengar åtkomna genom brott. Åklagarmyndigheten ställer sig bakom utredningens bedömning att sådana kontanta betalningar innebär en risk för att utbetalningar sker på felaktiga grunder och att brott mot välfärdssystemen inte kan beivras. Elektronisk, spårbar betalning eller löneutbetalning är ett högst rimligt krav från statens sida. Därmed är inte sagt att det bör införas ett generellt krav på spårbara betalningsmedel som villkor. I denna del anser Åklagarmyndigheten att utredningen har gjort väl avvägda avgränsningar till att kravet på spårbara betalningsmedel endast omfattar vissa arbetsmarknadspolitiska stöd samt villkor för skattereduktion och utbetalning i samband med rot- och rutavdrag.

Förslagen om förordningsförändringar avseende de arbetsmarknadspolitiska stöden tillstyrks. Likaså tillstyrks förslagen i bestämmelserna som reglerar rot- och rutavdrag, d.v.s. inkomstskattelagen där det föreslås att en ny paragraf införs i 67 kap. 15 a § och lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete där ett tillägg görs i 8 § första stycket. Det är särskilt tilltalande att ändringen i 8 § första stycket lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete innebär att en utbetalning inte ens får begäras av utföraren om det inte finns spårbar betalning och att en kontroll ska ske innan utbetalning.

Samordnad utbetalningsfunktion (kap. 14)

Felaktiga utbetalningar bör så långt som möjligt förhindras. För att upprätthålla allmänhetens förtroende för välfärdssamhället och ett berättigat krav på att skattefinansierade försäkringar och bidrag endast utbetalas till de som uppfyller kraven, är kontroll av stor betydelse. Det ska inte få förekomma att personer kan kringgå regelverken och samtidigt erhålla flera felaktiga utbetalningar för att systemen inte samkörs. Som utredningen konstaterar är behovet av samordning vid utbetalningar från välfärdssystemen kopplat till behovet av att myndigheterna har ett effektivt informationsutbyte. Förslagen modell med en samordnad utbetalningsfunktion där beslutens verkställighet överflyttas till en särskild och fristående myndighet alternativt en redan befintlig myndighet i kombination med en förstärkt utbetalningskontroll, innebär en stor förändring. Åklagarmyndigheten delar utredningens slutsatser att frågan är intressant och att en sådan lösning skulle kunna leda till många fördelar, särskilt ur ett brottspreventivt perspektiv.

Således tillstyrker Åklagarmyndigheten förslaget att det i särskild ordning bör utredas hur en samordnad statlig utbetalningsfunktion bör organiseras och hur dess uppdrag närmare bör se ut.

Konsekvenser av förslagen (kap. 15, särskilt 15.1 och 15.2.5)

Med den inställning som Åklagarmyndigheten har redogjort för avseende kap. 11, finns det nu inte skäl att närmare kommentera vad som anförts ifråga om ikraftträdande m.m. Dessa frågor bör belysas närmare om förslagen till organisationsförändring genomförs. Vad gäller kostnader för Åklagarmyndigheten avseende förslagen till ny organisation hänvisas till vad som anförts ovan (s. 10 stycke fyra) angående rekrytering av åklagare m.m. För det fall att förslagen organisationsförändring genomförs ser Åklagarmyndigheten, som tidigare nämnts, ett nödvändigt behov av en genomförandekommitté. Ekonomiska konsekvenser kan lämpligen hanteras inom ramen för denna.

Detta yttrande har beslutats av riksåklagaren Anders Perklev. I beredningen har deltagit vice överåklagaren Astrid Eklund, rättschefen Lars Werkström och verksjuristen Roger Waldenström. Föredragande har varit kammaråklagaren Yvonne Brandell.

Anders Perklev

Yvonne Brandell



Rättsenheten

Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten
103 33 Stockholm

Yttrande avseende betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Sammanfattning

Ekobrottsmyndigheten är positiv till många av förslagen i betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) och delar utredningens uppfattning att brotten mot välfärdssystemet måste beivras mer kraftfullt än idag. För att komma åt brottsligheten måste problemen angripas från grunden och utredningens anslag, dvs. att brett föreslå en rad förändringar som innebär större möjligheter till kontroll samt försvårande och förebyggande av brott är därför en riktig väg att gå. Utredningen föreslår också att regeringen ska initiera fler utredningar bl.a. en om samordnad statlig utbetalningsfunktion med en förstärkt utbetalningskontroll. Ekobrottsmyndigheten välkomnar utredningens förslag gällande detta och anser det motiverat att det utreds i särskild ordning, eftersom det borde vara en av de viktigaste åtgärderna som kan vidtas för att förebygga och beivra kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Vad gäller förslagen att Ekobrottsmyndigheten ska få ett ansvar för bidragsbrotten och att det på Försäkringskassan ska bildas en bidragsbrottsenhet för att utreda bidragsbrotten, anser myndigheten inte att konsekvensen av förslagen i tillräcklig mån analyserats. Det är också myndighetens uppfattning att andra alternativ i större utsträckning borde utretts såsom t.ex. att styra Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten till att freda resurser för bidragsbrotten eller att i viss mån avkriminalisera de enklare bidragsbrotten och låta Försäkringskassan och de andra bidragsutbetalande myndigheterna få möjlighet att besluta om sanktionsavgifter. Mot denna bakgrund avstyrker Ekobrottsmyndigheten att den föreslagna nya organisationen för bekämpning av bidragsbrotten nu genomförs.

Utredningen har inte heller i tillräcklig grad analyserat och utrett vad konsekvenserna blir för Ekobrottsmyndighetens verksamhet. Resursåtgång och kostnad för om Ekobrottsmyndigheten skulle överta ansvaret för bidragsbrotten har i hög grad underskattats. Utredningen har antagit att myndighetens ökade resursbehov skulle innebära ett behov att nyanställa 49 personer och att kostnader för det skulle uppgå till 55 miljoner kronor. Ekobrottsmyndigheten uppskattning av resurser visar ett behov att nyanställa 155 personer och att kostnaderna skulle bli över 200 miljoner kronor. Vid myndigheten, som är en relativt liten specialistmyndighet, arbetar idag cirka 600 personer. Förslaget skulle innebära en stor förändring för myndigheten och skulle kunna hota den nu välfungerande verksamheten. Hanteringen av de enklare bidragsbrottsärendena kan leda till att myndigheten förlorar sin specialistkompetens, eftersom de kan komma att ta alltför mycket kraft från myndighetens huvudinriktning nämligen de kvalificerade utredningarna gällande grov ekonomisk brottslighet. Detta i synnerhet om förändringen inte skulle finansieras i tillräcklig mån.



Innehåll

Sammanfattning.....	1
1 Författningsförslag	3
1.1 Förslag till lag (2018:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet... 3	
1.10 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612).....	3
7 Korrekta uppgifter i register förebygger brott.....	3
7.4.2 Utökade möjligheter att avregistrera personnummer från folkbokföring	3
7.4.4 Intyg med uppgifter om arbetsförhållanden standardiseras	4
7.6.2 Bolagsverket bör ges bättre förutsättningar att kontrollera inlämnade uppgifter.....	4
7.7 Ett folkbokföringsbrott införs.....	4
10 En mer samlad straffrättslig reglering	4
10.4.1 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas.....	4
10.4.2 Straffskalan för grovt bidragsbrott höjs.....	5
10.4.3 Grova bidragsbrott bör vara åklagarledda	5
11 Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen.....	5
11.4.2 Den särskilda enheten inrättas hos Försäkringskassan.....	6
11.4.3 Mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten	8
11.5.2 Förundersökningsledning	9
11.5.5 Förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet mot välfärdssystemen.....	10
11.5.6 Anmälan om bidragsbrott.....	11
12 Näringsförbud och spärrtid.....	11
12.2.4 Missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen ska särskilt beaktas vid näringsförbud.....	11
13 Spårbara betalningsmedel.....	12
13.5 Krav på spårbara betalningsmedel införs som villkor för vissa utbetalningar	12
14 Samordnad utbetalningsfunktion.....	12
14.5 En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas.....	12
15 Ikraftträdande m.m. och konsekvenser av förslagen.....	12
15.2.5 Kostnader för myndigheter och kommuner.....	12
Bilaga 1 Uppskattning av resursbehov för handläggning av bidragsbrott vid Ekobrottsmyndigheten.....	15
Bilaga 2 Kostnadsberäkning utifrån det uppskattade resursbehovet.....	18



1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2018:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet

Ekobrottsmyndigheten anser, för det fall en bidragsbrottsenhet inrättas på Försäkringskassan, att enheten ska utformas enligt den modell som finns på Skatteverket (se 11.4.2 och 11.5.2). Lagtexten måste då ändras så att den korresponderar med lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

I sin nuvarande utformning är lagförslaget otydligt bl.a. gällande när åklagaren ska överta förundersökningsledningen. Det anges endast att det ske ”när det är påkallat av särskilda skäl”. Det är även otydligt om förundersökningsledarskapet kan eller ska återgå till bidragsbrottsenheten när väl åklagaren övertagit ledningen, men det inte längre finns skäl att förundersökningen ska vara åklagarledd p.g.a. att den avser bidragsbrott av enklare beskaffenhet. Överhuvudtaget ger den föreslagna lagtexten upphov till osäkerhet om gränsdragningen mellan bidragsbrottsenhetens och åklagarens verksamhet genom bl.a. användandet av begreppet ”är saken inte av enkel beskaffenhet”, istället för att exempelvis ange vilket eller vilka brott som i detta sammanhang avses i bidragsbrottslagen.

En övergångsbestämmelse bör införas där det tydligt framgår att bidragsbrottsenheten handlägger endast de ärenden som anmälts efter lagens ikraftträdande.

1.10 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

Ekobrottsmyndigheten anser att det ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt bör övervägas att endast ha en myndighet som anmälningsupptagare.

7 Korrekta uppgifter i register förebygger brott

7.4.2 Utökade möjligheter att avregistrera personnummer från folkbokföring

Det är mycket angeläget att Skatteverket ges en möjlighet att avregistrera uppgifter då en identitet konstaterats vara falsk.

Utredningen anser att det inte är lämpligt att det av folkbokföringsdatabasen framgår att en identitet är oklar eller att en folkbokföringsutredning pågår. Någon närmare motivering till varför detta inte är lämpligt framgår inte av de resonemang som förs. Tidsaspekten är här en viktig faktor att beakta. Under den tid som en utredning om en oklar/misstänkt identitet pågår kan t.ex. ett antal bedrägerier hinna utföras i den oklara identitetens namn.

Ekobrottsmyndigheten delar utredningens uppfattning att det inte är lämpligt att det framgår att en utredning pågår (detta skulle ev. kunna störa en sådan), men ur ett brottsförebyggande perspektiv är det en central uppgift om en identitet är oklar och den uppgiften borde därför framgå av folkbokföringsdatabasen. På så sätt får andra myndigheter en nödvändig signal om att något är oklart och kan då stoppa en eventuell felaktig utbetalning.



7.4.4 Intyg med uppgifter om arbetsförhållanden standardiseras

Standardiserade arbetsbevis kommer säkert underlätta handläggningen för andra myndigheter. Skatteverket bör i sin analys om författningsförändringar m.m. även belysa frågan om något slags kvalificerat krav på undertecknandet av ett sådant bevis bör införas, som t.ex. vid undertecknande av inkomstdeklaration och bouppteckning.

7.6.2 Bolagsverket bör ges bättre förutsättningar att kontrollera inlämnade uppgifter

Bolagsverket ligger, som utredningen anför, tidigt i kedjan, och en felaktig/missvisande registrering av exempelvis ett aktiebolag kan utnyttjas av oseriösa aktörer inte bara för att ta emot utbetalningar från välfärdssystemen utan även för att begå andra brott som exempelvis skattebrott, bokföringsbrott och bedrägerier.

Det uppdrag som föreslås bör snabbt genomföras så att nödvändiga åtgärder kan komma till stånd så snart som möjligt.

I detta uppdrag bör även frågan om ett aktiebolagsregister aktualiseras.

7.7 Ett folkbokföringsbrott införs

Ekobrottsmyndigheten delar utredningens uppfattning att det finns starka skäl som motiverar ett införande av en särskild straffbestämmelse för folkbokföringsbrott. Främst mot bakgrund av att nu befintlig lagstiftning inte har visat sig tillräckligt effektiv.

Myndigheten delar även utredningens uppfattning att endast de mest straffvärda beteendena ska kriminaliseras d.v.s. de uppsåtliga brotten.

För att myndigheterna ska kunna uppskatta vilka konsekvenser den föreslagna kriminaliseringen kommer att få krävs att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet görs en uppskattning av antal brott som kan komma att anmälas.

Vidare bör i detta arbete ett resonemang föras om underlåtenheten att anmäla ändrade förhållanden är ett s.k. perdurerande brott eller inte. En av de största svårigheterna med den tidigare straffbestämmelsen, 43 § folkbokföringslagen, var att fastställa brottstidpunkt.

10 En mer samlad straffrättslig reglering

10.4.1 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas

Det är, precis som utredningen anger, angeläget att åstadkomma en tydlig, sammanhållen och effektiv straffrättslig reglering till skydd för välfärdssystemen. Att det ekonomiska stödet som avser en viss person, men inte utbetalas direkt till denne, inte har ansetts vara



bidragsbrott, framstår som en inkongruens i lagstiftningen. Ekobrottsmyndigheten delar därför utredningens bedömning att en utvidgning av tillämpningsområdet bör ske till att gälla även dessa bidrag och lönegarantier. Det är även positivt att vissa oklarheter rörande lagens tillämpningsområde förtydligas.

Enligt utredningen tycks det råda en viss osäkerhet om assistansersättning, som beviljats enskild person, men betalas ut till anordnaren, faller in under bidragsbrottslagens tillämpningsområde. Utredningen nämner en dom från Svea hovrätt (2015-07-23, mål nr B 5912-14) där felaktiga utbetalningar av assistansersättning av tingsrätten blev bedömda som bidragsbrott, men av hovrätten som bedrägerier. Den föreslagna ändringen borde i ett sådant fall leda till en mer enhetlig bedömning av domstolarna.

Det finns även andra delar av bidragsbrottslagen som har uppfattas som otydliga. I t.ex. en dom från Göta hovrätt (2014-10-16, mål nr B 2461-13) gällde frågan vad som objektivt sett skulle anses vara en oriktig uppgift.

För att nå den eftersträvarsvärda tydligheten bör bidragsbrottslagen ses över i sin helhet, vilket också görs i Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (dir 2016:61 och dir. 2017:40). Ekobrottsmyndigheten anser därför att förslagen från den utredningen bör avvaktas innan ett slutligt ställningstagande kan göras hur den mest effektiva straffrättsliga regleringen till skydd för välfärdssystemen åstadkoms.

10.4.2 Straffskalan för grovt bidragsbrott höjs

Ekobrottsmyndigheten anser det angeläget att straffskalan för grovt bidragsbrott justeras till ett straffmaximum på sex år. Som nu är kan bidragsbrott uppfattas som mindre allvarliga brott. Dock bör, precis som ovan nämnts, utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen avvaktas innan beslut fattas.

10.4.3 Grova bidragsbrott bör vara åklagarledda

Det är myndighetens uppfattning att de grova bidragsbrotten ska vara åklagarledda. Genom den förändring som genomfördes i ÅFS 2005:9 är nu också så fallet.

11 Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen

Ekobrottsmyndigheten delar utredningens uppfattning att brotten mot välfärdssystemet måste beivras mer kraftfullt än idag. Det är inte rimligt att staten och den samlade välfärden idag alltför lätt kan användas som en "bankomat" av kriminella individer som systematiskt utnyttjar de svagheter och möjligheter systemen ger.

Förslaget med att inrätta en bidragsbrottsenhet och att flytta ansvaret för utredning och lagföring av bidragsbrotten till Ekobrottsmyndigheten kommer från att utredningen är av den uppfattningen att både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten inte har klarat att hantera problemen med bidragsbrotten och att det inte finns skäl att tro att ökade resurser förändrar



förutsättningarna, eftersom problemen är av strukturell och organisatorisk natur. Mot den bakgrunden är det centralt att så goda förutsättningar som möjligt ges en ny organisation för att den ska kunna lyckas bättre i sitt uppdrag.

Det är förstås en förvaltningspolitisk fråga av principiell karaktär i första hand för statsmakterna att bedöma om misslyckanden från en myndighets sida ska leda till att uppgiften flyttas över till en annan myndighet. Det står vidare både statsmakter och idag ansvariga myndigheter fritt att utifrån vad som bör prioriteras organisatoriskt besluta om fredade resurser och andra åtgärder inom respektive myndigheter för att komma tillrätta med de utredningssvårigheter som idag enligt utredningen föreligger. Ekobrottsmyndighetens uppfattning är att andra alternativ i större utsträckning kunde ha utretts, såsom t.ex. att styra Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten till att freda befintliga och eventuella nya resurser för bidragsbrotten.

Ett annat alternativ som inte analyserats alls är att avkriminalisera vissa av bidragsbrotten och låta de utbetalande myndigheterna istället få möjligheter till att ålägga administrativa sanktioner. Polis och åklagare skulle då kunna fokusera på de grövre bidragsbrotten. I utredningen Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3) finns ett väl utvecklat förslag gällande det senare. Som ett skäl för att införa sanktionsavgifter anförde utredningen att ett sådant system kunde förväntas leda till att sannolikheten ökar för att den enskilde drabbas av en sanktion vid lämnande av oriktiga uppgifter eller vid underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt.

En sådan ordning har också nyligen införts inom finansmarknadsområdet. Grova brott ska även fortsättningsvis anmälas och utredas av brottsbekämpande myndighet, medan mindre allvarliga överträdelser har avkriminaliserats och föranleder en – ibland häftig – administrativ sanktion. Med en sådan lösning bibehålls en tydlig rågång mellan myndigheters ansvar och uppdrag och myndigheternas kraft kan ägnas åt det som är dess främsta profession, som förvaltnings- eller brottsbekämpande myndighet. Detta alternativ bör övervägas noga vid en eventuell fortsatt beredning av ärendet.

Med hänsyn till att övriga alternativ inte har lyfts fram och analyserat tillräckligt av utredningen avstyrker Ekobrottsmyndigheten att den föreslagna nya organisationen för bekämpning av bidragsbrotten nu genomförs. Skulle den nya organisationen ändå genomföras, anser myndigheten att det är tvunget med en genomförandekommitté.

11.4.2 Den särskilda enheten inrättas hos Försäkringskassan

Enhets placering

Ekobrottsmyndigheten kan konstatera att skattebrottsenheten utgör ett viktigt stöd för Ekobrottsmyndigheten. Skattebrottsenheten hanterar många utredningar och dess personal är effektiva, motiverade och har genomgående hög kompetens. Trots det och att denna samverkan funnits sedan 1998 finns det fortfarande utmaningar i samarbetet. Att ha resultatansvaret, som Ekobrottsmyndigheten har, men inte organisatoriskt och resursmässigt kunna styra och leda utredningsresursen innebär en utmaning och också att Ekobrottsmyndigheten inte kan sägas ha helt fredade resurser.



Försäkringskassan är den största utbetalaren av bidrag och har från sin befintliga verksamhet goda möjligheter att rekrytera kompetent personal gällande i vart fall de egna bidragsformerna till den nya enheten. Försäkringskassan har redan idag en hög ambitionsnivå gällande arbetet mot välfärdsbrottsligheten och har bl.a. tagit flera initiativ för myndighetssamverkan inom området. Ekobrottsmyndigheten bedömer att det i och för sig torde finnas bra förutsättningar för att på längre sikt bygga upp en utredningsenhet på Försäkringskassan även om den brottsutredande delen kommer att bli en stor utmaning och är en kompetens som tar lång tid att bygga upp. För Ekobrottsmyndigheten innebär emellertid den föreslagna konstruktionen ytterligare en myndighet att samverka med och med liknande förtjänster och utmaningar som samarbetet med Skatteverket.

Det kan förutses viss risk för att det kommer att ske en del personalflyttningar t.ex. från rättsväsendets myndigheter till Försäkringskassans utredningsenhet och att det inledningsvis uppstår en brist på kompetens, då åklagare och poliser som idag arbetar med bidragsbrott söker sig till andra uppgifter inom polis- eller åklagarväsendet när dessa flyttas till Försäkringskassan resp. Ekobrottsmyndigheten. Att få organisationen att fungera kommer således med stor sannolikhet att ta tid och det kan ifrågasättas om det blir den mest effektiva organisationen för att beivra bidragsbrotten. Frågan behöver analyseras närmare om regeringen väljer att gå vidare med förslaget.

Ekobrottsmyndigheten anser, för det fall en bidragsbrottsenhet inrättas på Försäkringskassan, att enheten bör utformas enligt den modell som finns på Skatteverket. Utredningen anger i förslaget att enheten ska utformas enligt Skatteverkets modell, men som den föreslagna lagen om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet är utformad blir det inte så utan ett mellanting mellan Tullverkets och Skatteverkets modell. Enheten föreslås, till skillnad från Skatteverkets enhet, men i likhet med Tullverkets enhet, kunna leda förundersökningar. Dock med mindre befogenheter än Tullverkets enhet och utan möjlighet att lagföra personer genom tullåklagare. För att garantera rättssäkerhet och få en effektiv hantering bör den föreslagna bidragsbrottsenheten utformas helt enligt den beprövande modell som finns på Skatteverket, dvs. bidragsbrottsenheten ska biträda åklagaren i förundersökningen och inte leda förundersökningen (se synpunkterna gällande avsnitten 1.1. och 11.5.2). Först när bidragsbrottsenheten byggt upp erforderlig kompetens gällande brottsutredning bör övervägas att ge enheten möjlighet att leda förundersökningar.

Inrättande av en bidragsbrottsenhet vid Försäkringskassan leder till bättre utnyttjade resurser, enhetlig styrning och öka kompetens

Både ur en rättssäkerhetsaspekt och för att åstadkomma en korrekt resursfördelning mellan de inblandade myndigheterna måste det vara tydligt hos vem ansvaret ligger och från vilken tidpunkt. För att åstadkomma den bästa ansvarsövergången måste organisation och kompetens i möjligaste mån vara på plats innan lagstiftningen träder ikraft. Det är därför angeläget med ett längre tidsspänn från beslut till ikraftträdande för att åstadkomma en tillräckligt lång period för organisationsuppbyggnad (personalrekrytering, hyrande av lokaler, byggande av IT-stöd etc.).

Ekobrottsmyndigheten anser också att både 6 § bidragsbrottslagen, som gäller anmälningar av bidragsbrott, och den föreslagna lagen om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet ska förses med övergångsbestämmelser där det tydligt framgår att brott som



anmälts till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten innan lagens ikraftträdande ska handläggas klart av dessa myndigheter och att den nya organisationen handlägger de ärenden som anmäls efter lagens ikraftträdande. Detta ger också möjlighet för den nya organisationen att få ärenden i takt med den organisations- och kompetensuppbyggnad som ändå måste ske. Ekobrottsmyndighetens erfarenhet från när myndigheten övertog riksansvaret för ekobrottsbekämpningen 2013 är att själva övertagandeprocessen i sig krävde stora resurser och var problematisk. Det krävdes omfattande handpåläggning och kontroll av att överföringen hade genomförts korrekt, verksamhetssystemen var inte helt integrerade/synkroniserade och diarieföringen behövde läggas upp i nya serier. Därtill kom att avsaknaden av övergångsbestämmelser ledde till tveksamheter var ärenden skulle handläggas. Även om vissa erfarenheter gjorts, är det sannolikt att en ny övertagandeprocess kommer att kräva stora resurser och stöta på liknande svårigheter.

Kontrollutredningar och brottsutredningar hålls organisatoriskt åtskilda

Det är precis som utredningen menar viktigt att bidragsbrottsenheten hålls avskild från Försäkringskassans övriga verksamhet. För förmånstagarens förtroende för Försäkringskassan måste det vara tydligt att beviljandet och utbetalandet inte hör ihop med brottsutredning. Dock är det angeläget att den kunskap som finns inom myndigheten på bl.a. kontrollenheten både generellt och i enskildheter tas tillvara. Inom Försäkringskassan, men även gällande de andra bidragsutbetalande myndigheterna, är det därför viktigt med ett väl utvecklat samarbete mellan bidragsbrottsenheten och myndigheternas övriga verksamhet.

11.4.3 Mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten

Som ett viktigt skäl för utredningens förslag i denna del framförs att Ekobrottsmyndigheten arbetar med fredade resurser för den brottslighet myndigheten har att utreda. Ekobrottsmyndigheten delar bedömningen att fredade resurser höjer effektiviteten och kvaliteten i brottsutredningsarbete. Det är den särklass viktigaste förutsättningen Ekobrottsmyndigheten har i dagens arbete och den utgör grunden för bildandet av myndigheten. Detta skäl bör dock inte ensamt vara tillräckligt för en ny organisation, eftersom det står både statsmakter och idag ansvariga myndigheter fritt att utifrån vad som bör prioriteras organisatoriskt besluta om fredade resurser och andra åtgärder inom respektive myndigheter.

Ekobrottsmyndigheten är en i rättskedjan relativt liten specialistmyndighet med särskild kompetens för att bekämpa ekobrottlighet. Vi är ca 380 anställda åklagare, ekonomer, analytiker, administratörer m.fl. Vid myndigheten tjänstgör även ca 220 poliser som har sin anställning inom Polisen. Ekobrottsmyndigheten förfogar även över en ytterligare utredningsresurs, brottsutredarna vid Skatteverkets skattebrottsenhet. De utgör ca 130 personer.

Ekobrottsmyndigheten handlägger utredningar om de brott som listas i myndighetens instruktion. Den kvalificerade majoriteten av de brottsmisstankar som myndigheten hanterar är misstankar om bokföringsbrott och skattebrott. Flest ärenden till Ekobrottsmyndigheten kommer idag från konkursförvaltare. Näst största ingivare av brottsanmälningar är Skatteverket. När Skatteverket anmäler brott som leder till förundersökning, utreds brottsligheten normalt av verkets skattebrottsenhet med en åklagare vid



Ekobrottsmyndigheten som förundersökningsledare. Myndigheten hanterar även finansmarknadsbrott och brott mot aktiebolagslagen. Utmärkande för merparten av den brottslighet myndigheten utreder är att bolag används som brottsverktyg och att de misstänkta personerna därför utgörs av formella och eventuella faktiska företrädare för bolag.

Ekobrottsmyndigheten ska enligt sin brottskatalog inte utreda bedrägerier med undantag av misstänkta bedrägerier avseende EU-medel, s.k. EU-bedrägerier. Myndigheten handlägger ett fåtal sådana ärenden om året. Efter överenskommelse med Åklagarmyndigheten handlägger Ekobrottsmyndigheten även misstänkta lönegarantibedrägerier. Dessa hänger samman med företagsamhet och aktualiseras i samband med konkursbrottslighet. De anmäls därför normalt av konkursförvaltare. Det är därför naturligt och effektivt att Ekobrottsmyndigheten utreder misstankar om sådan brottslighet. Myndigheten kan efter överenskommelse även handlägga vissa mer kvalificerade bedrägerier som t.ex. assistansbedrägerier.

Som Ekobrottsmyndigheten framfört i myndighetens senare budgetunderlag står myndigheten inför stora utmaningar. Myndigheten är mycket efterfrågad i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet och myndigheten handlägger allt fler komplicerade och svårutredda ärenden, vilka drar omfattande resurser. Från 2017 och framåt står myndigheten vidare inför en mycket stor utmaning när det gäller utredningarna om misstänkt brottslighet vid hanteringen av vissa pensionsfonder. Dessa ärenden saknar motstycke i myndighetens historia när det gäller omfattning och komplexitet, och därmed även resursåtgång. Myndigheten har vidare varit nödgad att inleda diskussioner om hjälp från andra myndigheter för att klara av dessa utredningar. Myndigheten är vidare i ett läge där vi måste fatta beslut om betydande och kostsamma investeringar av vårt IT-stöd, kostnader som f.n. är ofinansierade men som måste tas.

Mot denna bakgrund skulle det vara en stor utmaning för Ekobrottsmyndigheten anta ett nytt ansvarsområde som innebär att myndigheten måste expandera sin verksamhet kraftigt, höja kunskapen gällande de många olika bidragsbrottslagen och avseende de enklare få en effektiv hantering för att inte ta för mycket resurser från de mer kvalificerade utredningarna. Ekobrottsmyndighetens resursåtgång för de enklare bidragsbrotten kan riskera att ta alltför mycket kraft från de mer kvalificerade utredningarna och då har reformen motverkat sitt syfte.

Den konsekvensbeskrivning som gjorts är alltför rudimentär. Utredningen borde närmare ha analyserat vad förslaget skulle innebära för Ekobrottsmyndighetens befintliga väl fungerande arbete. Detta för att säkerställa att befintlig eller ny verksamhet inte hotas genom en så stor förändring. Därtill kommer att det finansieringsförslag som lämnas för Ekobrottsmyndighetens vidkommande inte bedöms vara realistiskt. Ett underfinansierat övertagande av bidragsbrotten riskerar att omkullkasta hela verksamheten.

11.5.2 Förundersökningsledning

Ekobrottsmyndigheten anser – för det fall en bidragsbrottsenhet inrättas vid Försäkringskassan och en avkriminalisering av de mindre allvarliga brotten inte sker – att åklagare, i vart fall under ett (längre) inledande uppbyggnadsskede, ska leda förundersökningen i samtliga ärenden gällande bidragsbrott, dvs. även de av enklare



beskaffenhet. Bidragsbrottenheten kan, när tillräcklig erfarenhet och kompetens gällande brottsutredning finns, leda förundersökningar gällande de enklare bidragsbrotten.

Det är oklart i förslaget vilka befogenheter det är tänkt att bidragsbrottsenhetens förundersökningsledare ska ha. Författningskommentaren är knapphändig. Är det t.ex. tänkt att den ska kunna fatta beslut om att begränsa förundersökningen och att lägga ned en förundersökning? I 23 kapitlet rättegångsbalkens finns flera begränsningar gällande vem som får fatta beslut. För att effektivt kunna leda en förundersökning krävs förutom kompetens också befogenheter och möjlighet att få fattade beslut verkställda. Den föreslagna bidragsbrottsenheten kommer ha mycket begränsade befogenheter gällande straffprocessuella tvångsmedel och kommer inte heller kunna fatta beslut bl.a. om att åtala och utfärda strafförelägganden. Även i andra avseenden framstår förundersökningsledarskapet som kringskuret. Åklagare måste följaktligen ändå vara den som i stor utsträckning fattar beslut på det förundersökningsmaterial som bidragsbrottsenheten tar fram. Både ur rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkt är det bättre om den som kan fatta det slutliga beslutet och har befogenheter, dvs. åklagaren, initialt också är den som bedömer om och hur förundersökningen ska bedrivas.

Ekobrottsmyndigheten har sett att det är viktigt för effektiviteten och för att inte få stora ärendebalanser att ha en så kallad mängdbrottsfunktion dvs. några erfarna specialiståklagare som tar emot i stort sett samtliga brottsanmälningar till Ekobrottsmyndigheten. De gör den initiala bedömningen av hur ett ärende ska hanteras, dvs. om ärendet är av enklare eller svårare beskaffenhet och kan även fatta beslut om åtgärder för att snabbt färdigställa ärenden och i de fall det är nödvändigt skriva av ärenden direkt. Hälften av Ekobrottsmyndighetens ärenden hanteras på detta sätt med en begränsad resurs, vilket innebär att det frigörs mer resurser till de mer kvalificerade ärendena. Ekobrottsmyndigheten anser att även åklagarhanteringen av de enklare bidragsbrotten, om förslaget genomförs, bör ske på detta sätt. Det kräver dock att åklagaren är förundersökningsledare i samtliga bidragsbrottsärenden.

Av Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål som även kan ledas av Tullverket (ÅFS 2013:3) framgår att åklagaren övertar förundersökningsledningen i många situationer. Detta visar på hur begränsad bidragsbrottsenheten, som föreslås ha mindre befogenheter än Tullverket, skulle vara i sin förundersökningsledning. Vid efterhörande hos Polismyndigheten har det dessutom framkommit att även i de enklare bidragsbrottsärendena är det inte ovanligt att den misstänkte måste hämtas in till förhör eller att annan straffprocessuell tvångsmedelåtgärd måste vidtas. Även detta talar för att åklagare bör leda förundersökningar rörande bidragsbrott, även i de enklare fallen.

11.5.5 Förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet mot välfärdssystemen

Underrättelseverksamhet

Med underrättelseverksamhet avses att inhämta, bearbeta, analysera och delge information. Detta kräver tillgång till olika källor och metoder. Aktörer som begår grov och organiserad bidragsbrottslighet är ofta multikriminella och ingår i större nätverk. För att kartlägga och ta fram underlag för bekämpning av brottsligheten krävs tillgång till särskilda inhämtningsmetoder, t.ex. informatörsverksamhet, kvalificerad spaning och information både



från internet och internationella polisiära kanaler. Denna kvalificerade inhämtning krävs för att få en sammanhållen och tydlig bild om ett ärendes karaktär och om det är fråga om eventuell multikriminalitet eller personer med våldskapital.

Risken för dubbelarbete ökar om det finns flera underrättelsetjänster inom samma område. Någon möjlighet att utföra egentlig underrättelseverksamhet kommer inte att finnas för den föreslagna verksamheten på Försäkringskassan utan det handlar mer om olika kontroller. Verksamheten bör därför inte benämnas som underrättelseverksamhet.

De förslag som anges i utredningens avsnitt 9.2 för att underlätta kartläggning av brottslighet och aktörer inom den, t.ex. förändringar i inhämtningslagen, ser Ekobrottsmyndigheten som positiva och nödvändiga för att kunna bekämpa brottsligheten. Myndigheten har även gällande annan ekonomisk brottslighet t.ex. punktskattebrott, framfört nödvändigheten av sådana förändringar.

Spaning

I förslaget anges att yttre spaning bara bör ske där situationen vid en säkerhetsbedömning framstår som ofarlig, eftersom bidragsbrottsenheten enligt förslaget inte kommer att ha samma befogenheter som polisman när det gäller att använda våld i vissa situationer.

Spaning syftar till att inhämta indikationer eller bevis för att ett visst förhållande råder. Informationen ska inhämtas, dokumenteras och lagras rättssäkert för att kunna användas i underrättelseverksamhet och som bevis i domstol. Det kräver i sin tur vedertagna metoder, utbildning, utrustning m.m. Det går inte att garantera att en spaning blir ofarlig. En effektiv och säker spaning kräver polisiära befogenheter och kunskaper.

Ekobrottsmyndigheten anser att den ”spaning” som det kan och bör bli fråga om för bidragsbrottsenheten inte är spaning i dess egentliga mening utan mer är en utredningsåtgärd i syfte att dolt kontrollera något enskilt förhållande, t.ex. en adress. Vid en beskrivning av bidragsbrottsenhetens verksamhet bör därför inte ordet spaning användas eftersom det blir missvisande och riskerar att bidra till att urholka begreppets betydelse.

11.5.6 Anmälan om bidragsbrott

Förslaget innebär att anmälan kan göras till Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och bidragsbrottsenhet. Här bör därför övervägas ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt att istället bara ha en myndighet där anmälan kan göras.

12 Näringsförbud och spärrtid

12.2.4 Missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen ska särskilt beaktas vid näringsförbud

Ekobrottsmyndigheten delar utredningens uppfattning att näringsförbud är ett viktigt instrument i brottsbekämpningen och ska användas i alla fall när det är möjligt att tillämpas.



Dock anser myndigheten inte att den föreslagna ändringen kommer att leda till någon utvidgning av tillämpningsområdet för näringsförbudet, eftersom det redan idag kan ådömas gällande brott som varit systematiska, syftat till betydande vinning etc. Ändringen kan snarare leda till en oklarhet vad gäller tillämpning och bör således inte genomföras.

13 Spårbara betalningsmedel

13.5 Krav på spårbara betalningsmedel införs som villkor för vissa utbetalningar

Förslagen om att ställa upp villkor på spårbara betalningsmedel vid vissa typer av utbetalningar från staten tillstyrks. Krav på spårbara betalningsmedel kommer att ge en bra brottsförebyggande effekt inte bara vad gäller medvetna angrepp på de stöd som utredningen anger och rätten till rot- och rutavdrag, utan det kommer även innebära en positiv effekt för det brottsbekämpande arbetet i stort.

I det fortsatta lagstiftningsarbetet vad gäller spårbart betalningsmedel vid rot- och rutavdrag bör ställning tas till om ytterligare förändringar av lagen (2009:194) om förfarande vid skattereduktion för hushållsarbete ska genomföras. Om här aktuell åtgärd ska få avsedd effekt bör Skatteverket i sitt utredningsarbete få en möjlighet att genom föreläggande ta in underlag från bank- och finansieringsbolag. Det skulle leda till att Skatteverket får ett bättre beslutsunderlag, vilket i sin tur skulle effektivisera deras verksamhet och ge ytterligare möjligheter att förhindra felaktiga utbetalningar. Ju mer robust utredning från Skatteverket desto effektivare arbete hos de brottsbekämpande myndigheterna

14 Samordnad utbetalningsfunktion

14.5 En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas

Ekobrottsmyndigheten välkomnar förslaget om att tillsätta en utredning i frågan om organisation av och uppdrag för en samlad statlig utbetalningsfunktion och anser, i likhet med utredningen, att det är klart motiverat att detta utreds i särskild ordning. En sådan funktion i kombination med adekvata kontrollmöjligheter är en av de viktigaste åtgärderna som kan vidtas för att förebygga och beivra kvalificerad välfärdsbrottslighet. Att förhindra att felaktiga utbetalningar sker torde vara det mest effektiva sättet att angripa både avsiktliga och oavsiktliga fel eftersom arbetet med att återkräva felaktiga utbetalningar är både svårt, ibland omöjligt, och kostnadskrävande för samhället. Önskvärt är att uppdraget genomförs så snart som möjligt.

15 Ikraftträdande m.m. och konsekvenser av förslagen

15.2.5 Kostnader för myndigheter och kommuner

Ekobrottsmyndighetens resursbehov och kostnader



Det är helt centralt att en närmare kostnads- och resursanalys genomförs innan förslaget beslutas. Det är också centralt att en sådan genomförs för att ge regering och riksdag förutsättningar att fatta väl avvägda beslut. Ekobrottsmyndigheten har därför genomfört en egen sådan (se bilaga 1 och 2) och kommit fram till att det ökade resursbehovet om förslaget genomförs i vart fall skulle innebära att myndigheten behöver nyanställa 155 personer och att kostnadsökningen första året skulle bli närmare 218 miljoner kronor och därefter årligen drygt 200 miljoner kronor.

Skillnaden mellan utredningens och Ekobrottsmyndighetens beräkningar är stor. I och med att det i betänkandet inte finns någon redovisning av uträkningen går det inte att veta varför det är så stor diskrepans. Dock verkar polis och åklagares involvering i de enklare ärendena underskattats och det har bortsetts från behovet av annan personal än den på kammare, som t.ex. spanare, och att expansion också innebär kostnader för lokaler, teknisk utrustning, licenser etc.

I och med att vår bedömning är att åklagare och annan personal hos Ekobrottsmyndigheten kommer att vara involverade i större delen av förundersökningarna även gällande de enklare bidragsbrotten, oavsett vem som leder dem, har Ekobrottsmyndighetens i sina beräkningar inte tagit någon hänsyn till hur bidragsbrottsenheten utformas.

En sannolikt fördyrande faktor gällande bidragsbrotten är den höga åtalsfrekvensen. Åklagarmyndigheten väckte 2016 åtal avseende 4012 brottsmisstankar som gällde bidragsbrott. Jämförelsevis väckte Ekobrottsmyndigheten 2016 totalt åtal avseende 4961 brottsmisstankar.

Det kommer uppstå betydande kostnader för att utveckla, anpassa och integrera IT-systemstöd och att sätta upp säkra kommunikationskanaler för hanteringen av bidragsbrottsärenden. Detta är något som i dagsläget inte kunnat beräknas.

Vad som inte heller kunnat uppskattas vid beräkningen är vad de föreslagna förändringarna i bidragsbrottslagen kommer att innebära. Att fler brott kommer att rubriceras som bidragsbrott och att en större krets åläggs anmälningsskyldighet, leder rimligtvis till fler brottsutredningar och därmed större kostnader.

En närmare redogörelse för beräkningarna ges i bilagorna 1–2.



Detta ärende har beslutats av stabschefen Fredrik Holmberg efter föredragning av kammaråklagaren Karin Sigstedt. I den slutliga handläggningen har chefsjuristen Lena Lindgren Schelin deltagit.

Fredrik Holmberg

Karin Sigstedt



Bilaga 1 Uppskattning av resursbehov för handläggning av bidragsbrott vid Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten har gjort en uppskattning av resursåtgången för ett övertagande bidragsbrotten enligt med förslaget, dvs. inkluderat att viss utredning i enklare ärenden sker utanför myndigheten. Uppskattningen baseras på mängden handlagda brottsmisstankar avseende bidragsbrott 2016 och har gjorts i tre steg:

1. Utredning och lagföring vid mängdbrottsenheter
2. Utredning och lagföring vid kammare
3. Indirekta gemensamma kostnader som t.ex. lokalkostnader, gemensamma stödfunktioner (OH-kostnader) och civilt anställda vid Polisoperativa enheten (POE)

Registrering av anmälningar och brottsmisstankar i Cåbra (Centralt system för åklagarväsendets brottmålshantering) sker enligt Brottsförebyggande rådets anvisningar. Ett ärende upprättas när det finns minst en misstänkt person som är kopplad till en brottsmisstanke. Ärenden kan avse flera misstänkta personer och flera brottsmisstankar. Det kan vara allt ifrån en person som är misstänkt för ett brott, till att det finns flera personer som kopplats till ett stort antal brottsmisstankar.

1. Utredning och lagföring vid mängdbrottsenheterna

Enligt statistik från Brå och Åklagarmyndigheten handlades totalt 10.384 polisleda brottsmisstankar avseende bidragsbrott 2016. Vid Ekobrottsmyndigheten utreds och lagförs enklare brott vid myndighetens mängdbrottsenheter. Mängdbrottsenheterna utreder ca 5.000 brottsmisstankar årligen. En ökning med tiotusen brottsmisstankar innebär en tredubbling i volym av myndighetens mängdbrottsverksamhet.

Vid mängdbrottsenheterna arbetar idag 8 åklagare, 12 administratörer, 7 civila utredare och 13 poliser. En ökning av uppdraget enligt förslaget innebär ett proportionellt tillskott av resurser á 16 åklagare, 24 administratörer, 14 civila utredare och 26 poliser. Det finns dock anledning att justera dessa resultat. Administratörerna vid mängdbrottsenheterna arbetar inte enbart med mängdbrott, utan administrerar också myndighetens inkommande ärenden. Ökningen av myndighetens totala inkomna ärenden stannar vid uppskattningsvis ca 50% (15.000/32.000 brottsmisstankar). Under antagandet att administratörerna lägger hälften av sin arbetstid på inkommande ärenden och hälften på att administrera mängdbrott är behovet $(6*2)+(6*0,5)=15$ administratörer. Ett annat antagande är att utredningsresurser tillhandahålls externt, så att behovet av egna civila utredare minskar. Visst behov av intern utredningsresurs kommer dock sannolikt kvarstå, och fyra extra civila utredare kan vara ett rimligt antagande. Samma resonemang kan gälla för polisiära resurser, om än i mindre utsträckning. Det extra resursbehovet bedöms i vart fall uppgå till ett 20-tal poliser eftersom många polisiära uppgifter inte kan delegeras till civil personal vid annan myndighet. Arbetsbördan för åklagare i form av förundersökningsledning och processföring väntas dock vara lika stor som för befintliga mängdbrott varför uppskattningen 16 extra åklagare lämnas oförändrad.

Sammanfattningsvis är det uppskattade extra resursbehovet för handläggningen av de enklare bidragsbrottsärendena enligt följande.



- 16 åklagare
- 20 poliser
- 4 civila utredare
- 15 administratörer

2. Utredning och lagföring vid kammare

Enligt statistik från Åklagarmyndigheten var 3.244 brottsmisstankar avseende bidragsbrott åklagarledda 2016. Dessa brott antas därmed vara grövre och skulle i så fall lämpligen handläggas vid myndighetens ekobrottskammare. En tendens när det gäller utredningar av grövre brott är att utredningarna växer och att det tillkommer fler brottsmisstankar under förundersökningen. Ekobrottsmyndigheten handlade 2016 totalt 107 brottsmisstankar rörande bidragsbrott. I dessa ärenden utreddes ytterligare drygt 200 brottsmisstankar avseende bl.a. skattebrott, bokföringsbrott, bedrägeri och brott mot aktiebolagslagen. Sannolikt blir knappast alla bidragsbrottsutredningar lika omfattande. En försiktig uppskattning skulle kunna stanna vid att varje bidragsbrott som utreds vid ekobrottskammare i genomsnitt genererar ytterligare 0,5 misstankar om brott. Totalt skulle ekobrottskamrarna belastas med $3.244 * 1,5 = 4.866$ brottsmisstankar.

Vid ekobrottskamrarna handläggs idag cirka 27.000 brottsmisstankar årligen och tillskottet på 4.866 brottsmisstankar skulle innebära en volymökning med 18%. Detta motsvarar 18 åklagare, 36 poliser (inklusive poliser vid polisoperativa enheten), 14 civila utredare och 10 administratörer vid ekokamrarna. Man kan diskutera resursbehovet givet att bidragsbrottsenheten bistår med externa utredningsresurser. Här kan dock konstateras att ekobrottskamrarna redan i dagsläget bistås med utredningsresurser från skattebrottsenheterna för nära hälften av den samlade utredningsvolymen. Ett likartat förhållande kan förväntas för den tillkomna volymen av bidragsbrott och därmed finns det ingen anledning att justera uppskattningen ovan.

Sammanfattningsvis är det uppskattade extra resursbehovet för handläggningen av mer komplexa bidragsbrottsärenden enligt följande.

- 18 åklagare
- 36 poliser
- 14 civila utredare
- 10 administratörer

3. OH- och driftskostnader

Volymökningen av personal i den operativa utrednings- och lagföringsprocessen har också ställts i relation till vad detta innebär för OH i form av ledning och förvaltning, dvs. operativa chefer och personal vid huvudkontoret. I denna beräkning ingår också civilanställda inom polisoperativa enheten. En utgångspunkt i beräkningen kan vara samma schablon som för ekobrottskammare, dvs. en ökning av personalkategorierna med 18%. Det innebär 6 chefer samt 16 civilanställda vid huvudkontoret och polisoperativa enheten.



Sammanfattningsvis kommer uppdraget att ställa krav på ytterligare resurser enligt följande.

- 6 chefer
- 16 civilanställda

Därtill kommer kostnader för lokaler, utrustning, drift, licenser m.m. Se uppskattade kostnaden gällande det i kostnadsberäkningen (bilaga 2).

Sammanfattning

Utifrån de beräkningar som gjorts ovan kan det totala personalbehovet sammanfattningsvis uppskattas till 155 personer enligt följande.

- 6 chefer
- 34 åklagare
- 56 poliser (inklusive POE)
- 18 civila utredare
- 16 civilanställda vid huvudkontoret och POE
- 25 administratörer

Kostnaderna beräknas löpande till drygt 200 miljoner kronor per år. Uppstartskostnaden är något högre och uppskattas till närmare 218 miljoner kronor. Beräkningen framgår av bilaga 2. Därtill kommer att komma betydande kostnader för att utveckla, anpassa och integrera IT-systemstöd och att sätta upp säkra kommunikationskanaler för hanteringen av bidragsbrottsärenden



Bilaga 2 Kostnadsberäkning utifrån det uppskattade resursbehovet

Lönekostnader	Genomsnittslöner	Inkl soc avg	Lön Årsbasis	Antal	Summa	Övr Driftkostnad OH *	Summa lön samt drift inkl OH	Totalt
Åklagare	60 000	94 800	1 137 600	34	38 678 400	14 700 260	53 378 660	
Kammarchef/Chefer	79 500	125 610	1 507 320	6	9 043 920	2 594 164	11 638 084	
Civila utredare	47 000	74 260	891 120	18	16 040 160	7 782 491	23 822 651	
Administratörer	31 500	49 770	597 240	25	14 931 000	10 809 015	25 740 015	
Poliser	38 500	57 365	688 380	56	38 549 280	24 212 193	62 761 473	
Civilanställda på HK och POE	55 000	86 900	1 042 800	16	16 684 800	6 917 769	23 602 569	
Summa år 2--			5 864 460	155	133 927 560	67 015 891	200 943 451	
Uppstartskostnad/EBM-personal			91 000	99			9 009 000	
Uppstartskostnad/polispersonal			104 500	56			5 852 000	
Införandeprojektledare samt teknisk resurs			1 920 000				1 920 000 **	
Rekryteringskostnader							150 000	
Summa år 1 (inkl uppstartskostnader på personnivå)							16 931 000	217 874 451

* OH-kostnader utgörs av indirekta gemensamma kostnader (t.ex. lokalkostnader, gemensamma stödfunktioner)

** 1 000 kr/timme per person under 6 månader

Driftkostnader inkl OH			
Hyra beräknad på Gbg, Sthlm o Malmö ny hy	60 948 000	112 866	Beräknat utifrån nya hyreskontrakt med troligt kvm pris
Övrig lokaldrift	3 500 000	6 318	
IT-drift justerat med dator, telefon etc.	47 500 000	85 740	
Utbildning	7 000 000	12 635	
Säkerhet drift	3 000 000	5 415	
HK lönekostnader	64 000 000	115 523	
HK drift	11 000 000	19 856	
Avskrivningar	14 000 000	25 271	
Driftbudget kammare/POE	16 000 000	28 881	
Övr gem kostnader, SNÖ, tolkar, porto etc	11 500 000	19 856	
	238 448 000	432 361	Drift- och OH-kostnad/person/år

Uppstartskostnader (exklusive behov av ny it-infrastruktur som kan förväntas uppstå i samband med utökad uppdrag)			
EBM anställd	Polisanställd		
Ny lokal/anställd exkl hyra 150 tkr (avsk 5 år)	30 000	Ny lokal/anställd exkl hyra 150 tk	30 000
Dator skärm, licencer (snitt, se flik IT)	50 000	Dator skärm, licencer	42 500
		Polisdator	9 000
Telefon	5 000	Två telefoner	13 000
Utbildning	6 000	Utbildning	6 000
		Skyddsväst	4 000
Summa	91 000		104 500



Datum

2017-09-13

Diariennr (åberopas)

A244.053/2017

Saknr

000

Er referens

Ju2017/04129/

KRIM

Polismyndigheten
Rättsavdelningen

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Polismyndigheten tillstyrker utredningens förslag men vill framföra följande synpunkter.

Utredningen har gjort en gedigen genomgång av den kvalificerade välfärdsbrottsligheten och beskrivit problematiken på ett bra sätt. Flera konstruktiva förslag har lämnats, bland annat det som syftar till att stärka Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och förslaget som ger Migrationsverket möjligheter till återkrav samt direktåtkomst av viss information från andra myndigheter. Polismyndigheten tror att utredningens förslag kommer att leda till en mer effektiv och rättssäker bekämpning av välfärdsbrottslighet.

När det gäller inrättande av en ny enhet för utredning av bidragsbrott hos Försäkringskassan föreslås enheten få polisiära befogenheter, bland annat att fatta beslut om att inleda och leda förundersökning enligt bidragsbrottslagen. Försäkringskassan saknar idag erfarenhet av detta. Det är därför av stor vikt att nu berörda myndigheter delar med sig av sina erfarenheter, särskilt under uppbyggnadsfasen. Polismyndigheten vill särskilt poängtera vikten av att enheten även arbetar brottsförebyggande.

Charlotta Lokrantz Sandberg har beslutat detta yttrande efter föredragning av Emilia Freij. Rikspolischef Dan Eliasson har deltagit i den slutliga beredningen.

POLISMYNDIGHETEN

På avdelningschefens vägnar

Charlotta Lokrantz Sandberg
Jurist

Emilia Freij

Rättsavdelningen

2017-09-13

A244.053/2017

Jurist, föredragande

Kopia till

Justitiedepartementet (PO)
Arbetsstagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli

Remissvar avseende Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Säkerhetspolisen tillstyrker i huvudsak förslagen som lämnas i betänkandet.

Säkerhetspolisen är en av de myndigheter som har fått i uppdrag att tillsammans med Polismyndigheten och andra myndigheter utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (Ju2015/09350/PO). Bland annat inom ramen för det uppdraget konstaterar Säkerhetspolisen att samverkan mellan myndigheter är avgörande för brottsbekämpningen. Säkerhetspolisen bedömer att även om de flesta av förslagen i betänkandet inte direkt kommer att påverka Säkerhetspolisens utförande av sitt uppdrag är det viktigt även för bekämpandet av terrorism och brott mot rikets säkerhet att förslagen i betänkandet tas om hand. Åtgärder för att motverka användandet av oriktiga identiteter och oriktiga id-handlingar är exempel på åtgärder som har betydelse även för Säkerhetspolisens verksamhet.

När det gäller folkbokföringsförordningen kan Säkerhetspolisen ställa sig bakom en utvidgad underrättelseskyldighet som även omfattar Säkerhetspolisen, under förutsättning att undantag kan tillämpas när särskilda skäl föreligger. Säkerhetspolisen förordar därför att det undantag som föreslås gälla för underrättelseskyldigheten enligt 2 § andra stycket även ska gälla för skyldigheten enligt första stycket.

Säkerhetspolisen noterar att utredningen föreslår att möjligheten att inhämta information från banker och andra penninginrättningar på underrättelsestadiet ska ses över. Säkerhetspolisen ser positivt på detta och konstaterar att behovet finns även i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet.

Detta yttrande har beslutats av t.f. biträdande chefsjuristen Ewa Bokwall. Verksjuristen Petra Mellberg har varit föredragande.

Datum
2017-08-31

Diarienummer
2017-14300-7

Ewa Bokwall

Petra Mellberg



Datum
2017-08-10

Vårt diarienummer
2017-12923

CD 2017-08-10

Justitiedepartementet

REGERINGSKANSLIET
JUSTITIEDEPARTEMENTET
Ink 2017-08-11
Dnr *Ju2017/04129/krim*

Remissvar över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottlighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Ju2017/04129/KRIM

Kriminalvården har, utifrån de intressen myndigheten har att beakta, inget att erinra mot de lagförslag som lämnas i betänkandet.

Kriminalvården har heller inga synpunkter på den gjorda konsekvensanalysen men vill poängtera att den klientgrupp som döms för kvalificerade välfärdsbrott inte sällan kan komma att ha kopplingar till organiserad brottslighet och innebära ökade behov av personella insatser samt kostnadsdrivande säkerhetshöjande åtgärder i häkte och anstalt. De klienter som avses kan även behöva sektioneras på mindre avdelningar och behöva särskilda insatser för att minska riskerna för fortsatt brottslighet.

Detta yttrande har beslutats av kriminalvårdsdirektören Elisabet Åbjörnsson Hollmark efter föredragning av verksjuristen Annika Tiensuu.

Elisabet Åbjörnsson Hollmark

Annika Tiensuu

Sändlista

Justitiedepartementet
Planeringsenheten för anstalt och häkte

Sid 1 (3)

REMISSYTTRANDE

2017-08-29

Dnr 0139/17

Er referens: Ju2017/04129/KRIM

Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten
103 33 Stockholm**Remissyttrande över Kvalificerad välfärdsbrottslighet –
förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)**

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerat betänkande på remiss och lämnar följande yttrande.

Brå tillstyrker i stort de lämnade förslagen men vill nedan lämna några kommentarer baserade på myndighetens tidigare forskning om brottslighet som riktar sig mot välfärdssystemet.

Intyget som dörröppnare – Brås forskning om välfärdsbrott

Våren 2015 publicerade Brå rapporten Intyget som dörröppnare till välfärdssystemet (Brå 2015:8). Rapporten fokuserade på de felaktiga och falska intyg som används i välfärdssystemet för att tillskansa sig bidrag och ersättningar felaktigt. Rapportens ambition var att betrakta välfärdssystemet som en helhet och utifrån det perspektivet föra fram en rad brottsförebyggande förslag och åtgärder.

De viktigaste förslagen i ovan nämnda rapport berörde bland annat vikten av kontroll i ett tidigt skede i handläggningen, att lagen om underrättelseskyldighet bör utvidgas, att man bör överväga direktåtkomst för fler uppgifter, möjligheter till besök ute på fältet samt att intygen bör ersättas med säkrare uppgifter, exempelvis månadsuppgift. Brå ser mycket positivt på att samma förslag även fått genomslag i betänkandet och tror att det finns mycket att vinna på att göra verklighet av förslagen.

Brå vill dock framhålla vikten av att utbilda och informera handläggare och utredare i de befintliga samt nya verktyg som förslagen kommer att mynna ut i. I den ovan nämnda Brå-rapporten uppmärksammades att tjänstemän på myndigheterna var restriktiva med vissa verktyg, som lagen om underrättelseskyldighet, trots att möjligheten att lämna en underrättelse till en annan myndighet fanns. Likaså var fallet med generalklausulen, som gör gällande att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det handlar med andra ord lika mycket om att upplysa och informera om olika verktyg och åtgärder som att tillhandahålla möjligheter till kontroll för myndigheterna. Det är viktigt att betänkandets förslag om utökade möjligheter till kontroll används på det sätt som de varit avsedda för.

Brås synpunkter på förslaget om att den särskilda bidragsbrottsenheten inrättas hos Försäkringskassan

Brå avstyrker dock förslaget om att inrätta en särskild bidragsbrottsenhet hos Försäkringskassan. Brå har identifierat följande argument som talar emot en sådan placering.

För det första handlar det om en organisatorisk fråga. Det är ytterst ovanligt att en myndighet innehar dubbla uppdrag av det slag som föreslås i betänkandet, en utbetalande funktion samt en brottsutredande. Risken är att man faller in på ett spår där fler förvaltningsmyndigheter även ska utreda brott. Det finns andra organisatoriska möjligheter som är att föredra. I exempelvis Danmark har man valt en organisation där den utbetalande funktionen är separerad från ansökan och handläggning av ärenden. Eftersom alla utbetalningar är samlade under en organisation blir det också naturligt att de har en gemensam utredande funktion. Detta har skapat bra resultat, inte minst för att minska de felaktiga utbetalningarna.

För det andra är det en förtroendefråga. Försäkringskassan fattar beslut om ersättning och bidrag. Det kan därför vara vanskligt att samma myndighet även ska utreda misstänkt brottslighet, som dessutom rör beslut som myndigheten själv fattat. Det finns en risk att medborgarna uppfattar den brottsutredande och handläggande funktionen som en och samma. Något som kan leda till förtroendeskador och misstroende kring utredningar, oavsett hur fristående den nya bidragsbrottsenheten ämnar vara. Förtroendet för välfärdssystemet är centralt för att ha ett system där medborgarna känner att de vill bidra och inte fuska. Ett högt förtroende kan verka rent brottsförebyggande. En försämrat förtroende för Försäkringskassan gynnar inte någon.

För det tredje handlar det om en kompetensfråga med stark koppling till rättssäkerheten. Försäkringskassan har visserligen kompetens att utreda sina egna förmåner, vilka står för merparten av de anmälda brotten. Men det är inte nödvändigtvis så att kompetens finns om andra myndigheters bidrag och ersättningar. Vidare har inte Försäkringskassan erfarenhet av att utreda brott. Sådan kunskap måste med andra ord föras över till myndigheten i mycket större utsträckning än om bidragsbrottsenheten skulle förläggas hos en myndighet med större erfarenhet av just brottsbekämpning. Det kommer att ta tid att bygga upp en ny enhet på Försäkringskassan av det slag som föreslås i betänkandet, med risk för att ärenden blir lidande under tiden. Som betänkandet beskriver den nya ordningen kan det bli ineffektivt, när övriga myndigheter ska föra ärenden vidare till Försäkringskassan som i sin tur, om det är ett lite större ärende, skickar det vidare till EBM.

En annan väg att gå är att behålla den brottsutredande funktionen hos Polismyndigheten genom att förstärka utredningsverksamheten med kompetens från de utbetalande myndigheterna. Gissningsvis krävs mindre resurser för en sådan ordning.

Alternativ placering hos Skatteverket

Det är inte sällsynt i ärenden med felaktiga utbetalningar att det förekommer uppgifter med oriktiga inkomster eller felaktiga identitetsuppgifter. I de mer komplicerade ärendena är ofta företag involverade. Brå anser av den anledningen att ett lämpligare alternativ vore att förlägga bidragsbrottsenheten hos

Skatteverket, med Skattebrottsenheterna som förlaga. Ett stort skäl till att förlägga enheten på Skatteverket är att det redan finns viktig kompetens kring brottsbekämpning på myndigheten. Vidare finns även tillgång till de viktigaste kontrollpunkterna som de allra flesta bidrag och ersättningar grundar sig på, nämligen identitet, bosättning och/eller inkomst. Det är ofta felaktigheter kring dessa uppgifter som ligger till grund för bidragsbrotten. Dock föreslår betänkandet verktyg som Skattebrottsenheterna inte har möjlighet till i dagsläget, som exempelvis topsning.

Vägen framåt

Brå anser att en eventuell ny bidragsbrottsenhet med placering utanför Polismyndigheten behöver föregås av ytterligare utredning. Det samma gäller om mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas av Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten. Det är viktigt att noga överväga de olika alternativen till placeringen av en ny bidragsbrottsenhet för att uppnå en effektiv och ändamålsenlig brottsbekämpning.

Ett av de stora problemen är att brotten inte upptäcks i tillräckligt stor utsträckning, eftersom de utbetalande myndigheterna hittills saknat verktyg och metoder för att upptäcka brottsligheten i ett tidigt skede innan utbetalning sker. Där har betänkandet bidragit med en rad goda förslag och förbättringar. Det gäller särskilt förslag med syfte att skapa ordning och reda bland uppgifter om identitet, inkomst och bosättning. Förslag som förhoppningsvis kommer leda till att brott mot välfärdssystemet förebyggs och motverkas.

Detta yttrande avges av generaldirektör Erik Wennerström efter föredragning av enhetsrådet Nicole Thorell. I beredningen har enhetschefen Daniel Vesterhav samt utredaren Anna Jonsson deltagit.

Erik Wennerström

Nicole Thorell



Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

**Remissvar över betänkandet SOU 2017:37 Kvalificerad
välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och
beivra**
(Ert dnr Ju2017/04129/KRIM)

Revisorsinspektionen har, mot bakgrund av de intressen som myndigheten har att företräda, inga invändningar mot förslagen i betänkandet.

Beslut om detta yttrande har fattats av myndighetschefen Per Johansson i närvaro av chefsjuristen Adam Diamant, biträdande chefsjuristen Anders Ahlgren, chefsrevisorin Carin Rytoft Drangel och avdelningsdirektören Fredrik Bengtsson som har föredragit ärendet.

Per Johansson

Fredrik Bengtsson

Generaldirektören

2017-08-28

Diarienummer
1.4.1-2017-60702

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)
(Ert dnr Ju2017/04129/KRIM)

Utifrån de aspekter Migrationsverket har att beakta tillstyrker verket utredningens förslag. Verket vill framföra följande synpunkter.

Identitet och folkbokföring

Migrationsverket är ofta den första svenska myndighet som kommer i kontakt med utländska medborgare och som utreder och bedömer deras identitet i ärenden om uppehållstillstånd. När personerna har beviljats uppehållstillstånd blir det en fråga för Skatteverket i främst folkbokföringsverksamheten att ta ställning till vilka identitetsuppgifter som ska registreras. En ökad samsyn rörande identitetsfrågor skulle vara värdefullt. En utredning med sådan inriktning framstår därför som önskvärd.

Migrationsverket ser positivt på utredningens förslag om att biometrisk data i större utsträckning ska användas för att säkerställa att registrerade uppgifter speglar verkliga förhållanden. För verkets del vore det önskvärt om verket gavs möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter mot centrala utlänningsdatabasen vid varje ansökan om uppehållstillstånd, främlingspass eller resedokument. Då skulle möjligheten att få uppehållstillstånd eller pass i flera olika identiteter, eller någon annans identitet, försvinna.

Migrationsverkets ID-enhet har för närvarande ett uppdrag som innebär att se över möjligheterna till ändringar i lagstiftningen rörande lagring och automatiserad sökning av biometri. En sådan lagändring skulle kunna innebära att personer inte kan förekomma i verkets system under flera olika identiteter vilket i sin tur minskar möjligheterna att erhålla flera separata tillstånd för en och samma person. ID-enhetens skrivelse beräknas vara klar att överlämnas till departementet under hösten.

I förslaget till ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) föreslås att uppgiftsskyldigheten utökas från att avse uppgifter om adresser till att avse alla registrerade uppgifter i folkbokföringen. Migrationsverket har inga invändningar mot förslaget men noterar att det kan förväntas innebära att fler

anmälningar måste göras jämfört med idag vilket innebär en ökad arbetsbörda för verket.

Arbetsbevis

I utredningen föreslås att Skatteverket ska få ansvar för att utfärda arbetsbevis som ska innehålla uppgifter om arbets- och anställningsförhållanden. Ett sådant arbetsbevis ska kunna utfärdas på begäran av bl.a. Migrationsverket. En sådan ordning kan förväntas underlätta handläggningen av ärenden om främst arbetstillstånd genom att viss information enkelt kan inhämtas. Vidare torde kvaliteten och rättssäkerheten främjas genom att de inhämtade uppgifterna är mer tillförlitliga än de individuellt utfärdade intyg om arbete m.m. som idag ingår i beslutsunderlaget

Återkrav

Migrationsverket anser att det är angeläget att en bestämmelse om återkrav av felaktigt utbetalt ekonomiskt bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA införs.

Till skillnad från utredningen anser Migrationsverket emellertid att denna bestämmelse bör utformas med bestämmelserna i 108 kap. socialförsäkringsbalken som förebild, dvs. att myndigheten fattar ett överklagbart beslut om återkrav när förutsättningarna för det är uppfyllda. En sådan ordning skulle vara mer i linje med vad som nyligen föreslagits av Utsökningsutredningen i betänkandet En modernare utsökningsbalk (SOU 2016:81, se s. 127 ff) och torde vara mindre resurskrävande för såväl Migrationsverket som förvaltningsdomstolarna. Den skulle även främja den enhetlighet i fråga om bl.a. återkrav som den nu aktuella utredningen själv efterfrågar (jfr s. 373). Utredningens förslag om en samordnad statlig utbetalningsfunktion synes också tala för att statliga myndigheters återkravsregler i möjligaste mån bör utformas på samma sätt. Den enskildes rättssäkerhet tillgodoses genom möjligheten att överklaga återkravsbeslutet till förvaltningsdomstol. Om det härutöver bedöms nödvändigt att inskränka möjligheten att återkräva felaktigt utbetalt bistånd enligt LMA jämfört med vad som gäller för ersättningar enligt socialförsäkringsbalken eller lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring torde detta kunna lösas genom utformningen av eftergiftsregeln.

Det kan noteras beträffande asylsökande som felaktigt har uppgett sig vara ensamkommande barn att endast de ersättningar som har betalats ut av Migrationsverket enligt LMA omfattas av den föreslagna bestämmelsen. I sammanhanget kan även nämnas att Migrationsverket vid sidan av LMA betalar ut ersättning för resor till enskilda asylsökande. Dessa utbetalningar av s.k. RES-belopp tas från verksamhetsmedlen och omfattas inte av den föreslagna återkravsbestämmelsen.

Migrationsverkets direktåtkomst hos andra myndigheter

Migrationsverket föreslås få direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter hos Skatteverket (beskattningsdatabasen), Kronofogdemyndigheten (utsöknings- och indrivningsdatabasen) samt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten (socialförsäkringsdatabasen), om uppgifterna behövs

för handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet enligt 5 kap. utlänningslagen (2005:716) eller ansökningar om arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen eller för kontroll av sådana arbetstillstånd. En sådan direktåtkomst skulle effektivisera handläggningen av berörda ärenden och bidra till ökad kvalitet genom ett bättre beslutsunderlag. Det kan noteras att förslaget i denna del är detsamma som tidigare har lagts fram av Utlänningsdatautredningen (SOU 2015:73) och Arbetskraftsinvandringsutredningen (SOU 2016:91). Migrationsverket bedömer det som angeläget att detta förslag nu genomförs.

Skatteverkets direktåtkomst hos Migrationsverket

Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister föreslås utökas till att omfatta vissa särskilt angivna uppgifter som Skatteverket behöver för handläggning av ärenden om folkbokföring. Stöd för direktåtkomst finns redan nu i 19 § utlänningsdatalagen (2016:27). Förslaget innebär således att bestämmelsen i 13 § utlänningsdataförordningen (2016:30) utökas till att omfatta flera uppgifter. Som en följd därav utökas även Migrationsverkets uppgiftsskyldighet enligt 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen (2006:97). Förslagen är dock inte helt överensstämmande till sin ordalydelse. I förslaget till ändring i utlänningsförordningen anges *beslut* om uppehållstillstånd. I utlänningsdataförordningen används dock uttrycket *bevis* om uppehållstillstånd. Av resonemangen i utredningen (s. 323) att döma är det bevis om uppehållstillstånd som avses, dvs. uppgifter om att personen har beviljats uppehållstillstånd och för vilken tid. Beslut om uppehållstillstånd får anses vara ett vidare begrepp som även kan innefatta skälen för beslutet. Om ingen skillnad är avsedd bör samma begrepp användas i båda förordningarna.

Migrationsverket har inga invändningar mot att Skatteverkets rätt till direktåtkomst utökas men noterar att sekretesskyddet för uppgifterna försvagas genom att de överförs till Skatteverket och där omfattas av folkbokföringssekretess enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL i stället för utlänningssekretess enligt 37 kap. 1 § samma lag.

Möjligen bör det övervägas att utöka uppgiftsskyldigheten respektive rätten till direktåtkomst till att omfatta även uppgift om att ett uppehållstillstånd har återkallats genom lagakraftvunnet beslut.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjuristerna Jan-Anders Rapp och Fredrik Stenhammar. I den slutliga handläggningen har rättschefen Fredrik Beijer deltagit.

Mikael Ribbenvik

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

Datainspektionen har granskat betänkandet huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Yttrandet är koncentrerat till mer övergripande frågor av väsentlig betydelse för den enskildes personliga integritet.

Sammanfattning

Datainspektionen kan inte tillstyrka utredningens förslag av följande skäl.

Från och med den 25 maj 2018 gäller nya EU-gemensamma regler för behandling av personuppgifter. Dataskyddsförordningen¹ ersätter då dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen och blir det primära regelverket för behandling av personuppgifter. Senast den 6 maj 2018 ska implementeringen av dataskyddsdirektivet om behandling av personuppgifter i brottsbekämpande verksamhet vara genomförd².

Mot denna bakgrund krävs det en analys av förslaget förenlighet med dataskyddsförordningen och det nya dataskyddsdirektivet. Utredningen har inte genomfört en sådan analys.

Inte heller i övrigt har utredningen gjort mer än en summarisk redogörelse för förslagets påverkan på integriteten, varför det inte går att bedöma

¹ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG

² Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF

förenligheten i förhållande till integritetsskyddslagstiftningen.

Mot bakgrund av förslaget att Försäkringskassan ska få brottsbekämpande uppgifter är det särskilt anmärkningsvärt att utredningen inte berört behovet av en särskild lag som styr den personuppgiftsbehandling som krävs. Idag finns det särskilda lagar som styr de brottsbekämpande myndigheternas personuppgiftsbehandling t.ex. polisdatalagen. En sådan särskild lag måste följa det nya dataskyddsdirektivet.

Betydelsen av den europeiska unionens dataskyddsreform

Europeiska rådet beslutade den 27 april 2016 tillsammans med Europaparlamentet om dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningen ska tillämpas från och med den 25 maj 2018 och ersätter då nuvarande dataskyddsdirektiv³.

Dataskyddsförordningen innebär att all svensk nuvarande och kommande lagstiftning på dataskyddsområdet måste, om det avser behandling av personuppgifter inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde, följa förordningen. Vid normkonflikter mellan förordningens bestämmelser och nationell lag äger förordningen företräde framför nationell rätt. Det innebär att vid nationell lagstiftning som inte överensstämmer med dataskyddsförordningen ska förordningens bestämmelser tillämpas. Dataskyddsförordningen blir med andra ord det primära regelverket avseende behandling av personuppgifter.

Datainspektionen konstaterar att det på dataskyddsförordningens område innebär att personuppgiftslagen kommer att upphävas i och med att dataskyddsförordningen börjar tillämpas. Oavsett om behandling av personuppgifter idag utförs med stöd av en särskild registerförfattning eller personuppgiftslagen måste dataskyddsförordningen beaktas och analyseras som helhet. Det innebär att det är nödvändigt att undersöka om behandlingen är tillåten med direkt tillämpning av dataskyddsförordningen, om det enligt förordningen finns krav på nationell reglering för att en viss behandling ska vara tillåten och om det är tillåtet med kompletterande nationell reglering enligt dataskyddsförordningen.

³ Europaparlamentet och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter

Samtidigt med dataskyddsförordningen beslutade Europeiska rådet tillsammans med Europaparlamentet om det nya dataskyddsdirektivet. Medlemsstaterna i EU ska ha införlivat det nya dataskyddsdirektivet i den nationella lagstiftningen senast den 6 maj 2018. Den pågående utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv har nyligen lämnat ett delbetänkande⁴.

Nya lagförslag måste vara förenliga med dataskyddsförordningen och den nationella lagstiftning som genomför det nya dataskyddsdirektivet.

Av detta följer att nya lagstiftningsförslag, i synnerhet om de är tänkta att träda kraft i mycket nära anslutning till att dataskyddsförordningen eller den till det nya dataskyddsdirektivet anpassade nationella lagstiftningen ska börja tillämpas, kan visa sig omöjliga att genomföra om man inte från början har beaktat den EU-rättsliga regleringen.

Behovet av en integritetsanalys

Var och en har rätt till skydd för sitt privatliv och skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Det följer av Europakonventionen, Europarådets dataskyddskonvention, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, dataskyddsförordningen, det nya dataskyddsdirektivet och regeringsformen.

För att kunna svara på frågan om ett författningsförslag är förenligt med reglerna om skydd för den personliga integriteten i grundlagarna och EU-rätten behöver man göra en integritetsanalys. En integritetsanalys ska särskilt svara på frågan om konsekvenserna för den personliga integriteten som en föreslagen personuppgiftsbehandling medför är proportionerliga i förhållande till det man avser uppnå med behandlingen. I detta ingår att bedöma om behandlingen av personuppgifter är nödvändig utifrån de avsedda ändamålen med behandlingen och om det finns alternativ som är mindre integritetskänsliga. En förutsättning för en sådan analys är en noggrann kartläggning och beskrivning av den föreslagna personuppgiftsbehandlingen och en analys av vilka konsekvenser för den personliga integriteten som behandlingen medför eller kan medföra.

Utredningen behandlar frågor som påverkar personuppgiftsbehandlingen hos flera myndigheter bl.a. avseende nya kategorier av personuppgifter som ska behandlas i folkbokföringsdatabasen och formerna för rättelse av uppgifter i

⁴ Se SOU 2017:29

folkbokföringsdatabasen (kap. 7.4), informationsutbyte och direktåtkomst (kap. 7.5), förutsättningar för kontroll (kap. 7.6 och 8.2), utökade möjligheter att inhämta uppgifter (kap. 8.3), utökade möjligheter att inhämta uppgifter i underrättelseverksamhet (kap. 9.2), ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen (kap. 11), krav på spårbara betalningsmedel (kap. 13.5) och samlad utbetalningsfunktion (kap. 14). I vissa delar lämnar utredningen konkreta förslag på ny lagstiftning som berör personuppgiftsbehandling.

Tyvärr är den integritetsanalys som utredningen redogör för under vissa avsnitt, samt i kapitel 15.2.6 "Övergripande integritetsanalys", bristfällig. I flera avsnitt saknas en analys helt. Det är därför mycket svårt, för att inte säga nästan omöjligt, att bedöma förenligheten med integritetsskyddslagstiftningen. Mot den här bakgrunden kan Datainspektionen inte tillstyrka utredningens förslag.

Särskilt om förslaget att inrätta en brottsutredande enhet hos Försäkringskassan

En central del i utredningen är förslaget att Försäkringskassan ska få en brottsutredande funktion för att effektivisera arbetet med att bekämpa brott mot välfärdssystemen.

Datainspektionen ställer sig frågande till lämpligheten att skapa en brottsutredande enhet hos Försäkringskassan. Det innebär sannolikt bl.a. att fler personer kommer behandla uppgifter om brott, att nya it-system behöver tas fram som måste leva upp till höga säkerhetskrav samt att nya kontrollfunktioner måste inrättas för att säkerställa att personuppgifter behandlas korrekt och i enlighet med gällande rätt. Även här krävs det en noggrann utredning om effekterna för den personliga integriteten. Datainspektionen noterar också i sammanhanget att Polismyndigheten under de senaste åren utvecklats från 21 lokala polismyndigheter och en Rikspolisstyrelse till en enda central myndighet. I Datainspektionens remissvar över betänkandet av polisorganisationskommittén framförde inspektionen bl.a. att en centralisering av tillämpning och färre lokala It-system skulle kunna förenkla inspektionens tillsynsverksamhet⁵. Om Försäkringskassan i enlighet med förslaget får brottsutredande uppgifter tillkommer en tillsynsuppgift för Datainspektionen, vilket kräver ytterligare resurser.

⁵ Se Datainspektionens remissyttrande den 12 juli 2012, dnr 664-2012

Det nya dataskyddsdirektivet kräver också att det finns en lagstiftning som särskilt anger hur personuppgifter får behandlas i den brottsbekämpande verksamheten. Som tidigare nämnts pågår en översyn av de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar med anledning av det nya dataskyddsdirektivet. Det aktualiserar frågan om Försäkringskassan, med en brottsbekämpande enhet, har ett behov av en registerförfattning i likhet med övriga brottsbekämpande myndigheter. I detta sammanhang noterar Datainspektionen att utredningen föreslår att den lag som ger Försäkringskassan ett brottsutredande mandat ska börja tillämpas den 1 juli 2018. Med beaktande av det lagstiftningsarbete som av allt att döma måste genomföras dessförinnan är denna tid inte realistisk.

Detta yttrande har beslutats av ställföreträdande generaldirektören Hans-Olof Lindblom efter föredragning av juristen Jonas Agnvall. Vid den slutliga handläggningen har även t.f. enhetschefen Cecilia Agnehall deltagit.

Hans-Olof Lindblom

Jonas Agnvall

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

(Justitiedepartementets dnr 2017/04129/KRIM)

Sammanfattning

Försäkringskassan avstyrker att en särskild enhet inrättas hos myndigheten för utredning av bidragsbrott. Försäkringskassan anser att frågan om att utreda förutsättningarna för en samordnad statlig utbetalningsfunktion bör prioriteras. Det bör också snarast införas ett kontrolländamål i 114 kap. socialförsäkringsbalken. Vidare bör det införas ett effektivare informationsutbyte mellan Migrationsverket och Försäkringskassan. Försäkringskassan delar utredningens bedömning om att det finns skäl att förbättra myndighetens möjligheter att inhämta försäkringsmedicinska utredningar. Försäkringskassan tillstyrker förslagen i övrigt men har synpunkter i några detaljfrågor.

Bör en särskild enhet för utredning av bidragsbrott inrättas vid Försäkringskassan?

Försäkringskassan anser att det är mycket angeläget att bekämpningen av brott mot välfärdssystemen är effektiv och rättssäker. Detta för att upprätthålla trovärdigheten och tilliten för systemen.

Försäkringskassan avstyrker dock att en enhet för utredning av bidragsbrott inrättas vid myndigheten. Det är ett polisiärt ansvar att utreda brott. Försäkringskassan delar utredningens uppfattning att bidragsbrotten inte utreds eller prioriteras i tillräcklig utsträckning av Polismyndigheten. Detta är däremot inte ett skäl för att flytta över verksamheten till en annan myndighet. För att öka antalet lagförda bidragsbrott bör i stället riksdagen och regeringen tydligare styra upp verksamheten inom befintlig ansvarsstruktur till exempel genom att Polismyndigheten har öronmärkta medel för denna verksamhet. Starka rättssäkerhetsskäl talar också för att ärendena bör utredas av Polismyndigheten eftersom det inte sällan finns kopplingar till annan brottslighet i ärendena som avser bedrägerier med bidrag och förmåner.

De skäl som anges i betänkandet för att ge Försäkringskassan ansvar för verksamheten är att Försäkringskassan är den utbetalande myndighet som rapporterar större delen av misstänkta bidragsbrott. Utredningen menar att en sådan placering skulle tillgodose "behovet av en gemensam prioritering och verksamhetsinriktning i utredningskedjan". Att Försäkringskassan har en väl fungerande kontrollverksamhet och anmäler ett stort antal misstänkta bidragsbrott innebär emellertid inte att myndigheten har den kompetens som krävs för att leda och driva en brottsbekämpande verksamhet av det slag som skisseras i betänkandet. Försäkringskassan anser att det skulle innebära ett stort resursslöseri att bygga upp en sådan verksamhet inom en traditionell förvaltningsmyndighet i stället för att se till att uppdraget prioriteras inom Polismyndigheten, där det hör hemma. Att ansvara för en brottsutredande verksamhet och leda förundersökningar är något helt annat än den kontrollverksamhet som görs inom ramen för Försäkringskassans huvuduppdrag - att pröva enskildas rätt till ersättningar från socialförsäkrings-systemet. Det finns därför en stor risk för att det föreslagna uppdraget skulle leda till att Försäkringskassans roll blir otydlig för enskilda vilket innebär att deras förtroende för myndigheten kan komma att skadas.

Övriga synpunkter

7.5 Ett effektivare och mer ändamålsenligt informationsutbyte

Enligt gällande rätt får Försäkringskassan inte automatiskt information enligt 7 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97) (UtlF) när en enskild har blivit avvisad eller utvisad med återreseförbud efter beslut från Migrationsverket, migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen. Försäkringskassan får heller inte information enligt 7 kap. 7 a § UtlF om att en enskilds uppehållstillstånd har löpt ut och denne inte inom tre månader ansökt om förlängning av tillståndet. Detta innebär att Försäkringskassan kan fortsätta betala ut förmåner felaktigt, då det inte finns kännedom om att personen inte längre befinner sig i Sverige och därför inte längre har rätt till dem. Om Försäkringskassan fick denna information skulle felaktiga utbetalningar kunna motverkas på ett effektivare sätt. Försäkringskassan anser mot bakgrund av detta att det är angeläget att en underrättelseskyldighet införs som innebär att även Försäkringskassan får information om uppgifter enligt 7 kap. 4 och 7 a §§ UtlF.

8.2.2 Utbetalande myndigheters uppdrag att kontrollera måste vara tydligt

Försäkringskassan anser att det är angeläget att det snarast införs ett kontrolländamål i myndighetens registerförfattning (114 kap. socialförsäkringsbalken). Vid flera tillfällen, senast den 16 maj 2015, har Försäkringskassan påtalat det behovet och framställt förslag om författningsändring till regeringen (dnr 53930-2015).

8.3.2 Ny reglering om försäkringsmedicinska utredningar

Försäkringskassan delar utredningens bedömning att det finns skäl att förbättra myndighetens möjligheter att inhämta försäkringsmedicinska utredningar. För ersättningsformerna sjukpenning och sjukersättning finns sedan tidigare vedertagna standardiserade försäkringsmedicinska utredningar. Sådana finns dock inte inom exempelvis assistansersättning. Svårigheterna att inhämta

försäkringsmedicinska utredningar inom assistansersättning leder till en risk att beslut fattas med ett otillräckligt eller felaktigt underlag. Försäkringskassan anser därför att landstingen bör få ett lagstadgat ansvar att utföra försäkringsmedicinska utredningar avseende assistansersättning. Försäkringskassan har även tidigare yttrat sig över ansvaret för de försäkringsmedicinska utredningarna (dnr 66289-2016).

10.4.1 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas

Försäkringskassan konstaterar att den föreslagna lydelsen i 1 § andra stycket bidragsbrottslagen inte omfattar ersättning för höga sjuklönekostnader. Försäkringskassan anser att det är önskvärt att även sådan ersättning omfattas av bestämmelsen. Det skulle underlätta för Försäkringskassans kontrollutredningsverksamhet om myndighetens samtliga ärendeslag föll under bidragsbrottslagen.

14.5 En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas

Försäkringskassan anser att frågan om hur en samordnad statlig utbetalningsfunktion bör organiseras och hur dess uppdrag bör se ut måste prioriteras. Det är angeläget att en sådan utredning bedrivs så skyndsamt som möjligt. Försäkringskassan är även positivt inställd till att utredningen ser över möjligheterna att införa ett s.k. medborgarkonto. Om varje person som är del av välfärdssystemen har ett enda konto kopplat till sitt personnummer kan detta motverka att personer ibland använder flera konton för att göra penningöverföringar med oseriösa syften.

15.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

För det fall att regeringen väljer att gå vidare med förslaget om att inrätta en brottsbekämpande enhet anser Försäkringskassan att det är uteslutet att enheten kan inrättas den 1 juli 2018 och då vara redo att ta emot och handlägga anmälningar avseende misstänkta brott mot välfärdssystemen.

15.2.5 Kostnader för myndigheter och kommuner

Som utredningen konstaterat skulle inrättandet av en brottsbekämpande enhet medföra ökade kostnader för Försäkringskassan. Det rör sig både om initiala kostnader för inrättandet av enheten och om löpande kostnader. Försäkringskassan anser inte att de ökade kostnaderna ryms inom utredningens uppskattning av löpande kostnader.

Som framgått ovan är den föreslagna verksamheten i sak något väsentligt nytt i förhållande till Försäkringskassans nuvarande uppdrag. Det är därför mycket svårt att ha någon precision i kostnadsberäkningen men uppskattningsvis skulle enhetens *uppstartskostnader* uppgå till mellan 59 och 74 miljoner kronor. Under året för inrättandet skulle det sannolikt tillkomma flera engångskostnader som inte har inkluderats i Försäkringskassans beräkning. Detta innebär att uppstartskostnaderna kan antas bli betydligt högre än Försäkringskassans beräkning.

Försäkringskassan har vidare uppskattat att de *löpande årliga kostnaderna* för en bidragsbrottsenhet med 200 årsanställda skulle uppgå till mellan 185 och

188 miljoner kronor. Detta är dock en mycket osäker bedömning. Med stor sannolikhet kommer det att tillkomma väsentliga kostnader för utrustning m.m.

Kostnader i miljontal kronor

Uppstartskostnader	
Utbildning och rekrytering	10
IT-system	10 - 25
System för brottsanmälan	16
Lokaler (uppskattningsvis 7 orter)	21
Införandegrupp	2
Totalt	59 - 74
Löpande kostnader	
Årslön för 200 årsarbetare	146
IT-system	3 - 6
System för brottsanmälan	6
Lokaler	10
Tillägg och övertid/mertid	2
Frisk- och hälsovård	1
Övriga personalkostnader	1
Övriga driftskostnader (resor, hotell, traktamenten)	3
Utbildning och konsulttjänster	3
Interndebitering, kostnader IT och telefoni	5
Utvecklingskostnader med och utan IT-inslag	5
Totalt	185 – 188

I tabellen redovisas de poster som ingått i Försäkringskassans beräkning. Som beskrivits ovan innefattar beräkningen ett stort mått av osäkerhet och myndighetens bedömning är att tillkommande kostnader kommer att leda till att de totala uppstartskostnaderna och löpande kostnaderna väsentligt kommer att överstiga de angivna beloppen. Ett rimligt antagande är att de löpande kostnaderna kommer att överstiga 200 miljoner kronor.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ann-Marie Begler i närvaro av rättschef Eva Nordqvist, avdelningscheferna Per Eleblad, Ulrika Havossar, Marie Axelsson, Lars-Åke Brattlund, Alexandra Wallin, verksamhetsområdeschef Peter Andrén och verksjurist Carina Carmona Tschander, den senare som föredragande.

Ann-Marie Begler

Carina Carmona Tschander

Rättsavdelningen
Hanna Jarvad
hanna.jarvad@socialstyrelsen.se

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Socialstyrelsens yttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Ert diarienummer Ju2017/04129/KRIM

Sammanfattning

Socialstyrelsen ställer sig positiv till att åtgärder vidtas för att förhindra och beivra välfärdsbrottslighet. Arbetet med att beivra brott får dock inte gå ut över rätts säkerheten och effektiviteten i handläggningen av ärenden om ersättningar, bidrag och insatser. Socialstyrelsen tillstyrker förslaget om ett standardiserat arbetsintyg, då det kan underlätta handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen avstyrker förslaget att utvidga underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen till att gälla socialtjänsten, eftersom det kan medföra att våldsutsatta personer utsätts för risker. Socialstyrelsen tillstyrker förslagen om utvidgning av underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. När det gäller den föreslagna bidragsbrottsenheten så har Socialstyrelsen inget att erinra mot förslaget, men understryker vikten av att enskildas integritet och sekretesskydd värnas. Kompetens från andra utbetalande myndigheter liksom kompetens om hållande av förhör behöver tillföras den särskilda enheten. Socialstyrelsen avstyrker förslaget att ge bidragsbrottsenheten möjlighet att använda tvångsmedel, då det inte är förenligt med de rätts säkerhetsgarantier som krävs. Utöver de synpunkter som uttrycks i remissvaret har Socialstyrelsen inget att erinra mot förslagen i betänkandet.

Generella synpunkter

Socialstyrelsen ställer sig bakom utgångspunkten i betänkandet att säkerställa en korrekt användning av offentliga medel och att välfärdsbrottslighet bör förebyggas och beivras. Dock anser Socialstyrelsen att det är viktigt att säkerställa att utbetalande myndigheters arbete med att beivra brott inte går ut över rätts säkerheten och effektiviteten i handläggningen. Vidare måste det säkerställas att hjälp- och stödinsatser når de personer som har behov av och rätt till sådana. Utredningsförfarandet inför bedömning av rätt till vissa insatser och ersättningar, exempelvis assistansersättning och personlig assistans, är ofta omfattande och ingående. Det är viktigt att förslagen inte medför svårigheter eller hinder för de som på rättmätig grund söker insatser, ersättningar och bidrag att erhålla dessa.

7.4.4 Intyg med uppgifter om arbetsförhållanden standardiseras

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget. Ett standardiserat arbetsbevis kan komma att underlätta handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd när det gäller att utreda en persons arbetsförhållanden.

7.5.3 Underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen utvidgas

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att ge socialtjänsten en skyldighet att underrätta Skatteverket när det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen. Socialtjänsten har tidigare varit undantagen från underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen och Socialstyrelsen anser att det finns övervägande skäl att ha kvar undantaget. De risker som nämns i utredningen, exempelvis att våldsutsatta personer avhåller sig från att söka hjälp om de är rädda för att röja sin adress, borde väga tungt i bedömningen om undantaget från underrättelseskyldigheten för socialtjänsten ska tas bort. Det finns enligt Socialstyrelsens erfarenhet vissa brister i systemet med sekretessmarkering som gör att våldsutsatta utsätts för risker vid en underrättelse om adress till Skatteverket.

Om förslaget ändå genomförs så är det viktigt att det föreslagna tillägget ”underrättelse behöver inte lämnas om särskilda skäl talar emot det” tillämpas i de situationer där bosättningsadress behöver hållas hemlig pga. av att en enskild är utsatt för våld eller hot.

8.3.1 Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas

Socialstyrelsen tillstyrker förslagen. Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet utvidgas enligt ett av förslagen till att gälla socialnämnderna. En nackdel som nämnts vid tidigare överväganden i frågan är att möjligheten till en förtroendesituation mellan den enskilde och socialtjänsten försämras. I detta avseende håller Socialstyrelsen med utredningen om att det ovannämnda inte innebär några övervägande skäl mot att socialnämnderna omfattas av underrättelseskyldigheten, eftersom skyldigheten bara gäller när bidrag eller ersättning kan antas ha utgått felaktigt.

8.3.2 Ny reglering om försäkringsmedicinska utredningar

När det gäller ny reglering om försäkringsmedicinska utredningar hänvisar Socialstyrelsen till myndighetens remissvar avseende betänkandet För kvalitet – Med gemensamt ansvar (SOU 2015:17)¹ samt Socialstyrelsens yttrande över promemorian Ansvar för de försäkringsmedicinska utredningarna (Ds 2016:41)².

¹ Socialstyrelsens diarienummer Dnr 10.1-9674/2015.

² Socialstyrelsens diarienummer Dnr 10.1-30124/2016.

11.4.2 Den särskilda enheten inrättas hos Försäkringskassan

Socialstyrelsen har inget att erinra mot förslaget att inrätta enheten hos Försäkringskassan och instämmer i utredningens bedömning att enheten bör hållas åtskild från Försäkringskassans övriga verksamhet. Socialstyrelsen har dock följande synpunkter när det gäller en ny bidragsbrottsenhet. Som utredningen påpekar förutsätter den föreslagna lösningen att kompetens från andra utbetalande myndigheter tillförs den särskilda enheten. När det gäller uppgiften att hålla förhör, som enligt utredningen kommer att bli den huvudsakliga uppgiften i en bidragsbrottsutredning, kräver detta gedigen kompetens i förhörsteknik, tillåtna metoder vid förhör, psykologi etc. Det är viktigt att säkerställa att sådan kompetens finns på en bidragsbrottsenhet när den förläggs på en myndighet utanför rättsväsendet. Vidare är det viktigt att den enskildes integritet värnas när det gäller känsliga uppgifter som överförs mellan socialtjänst och Försäkringskassan. Sekretessen för uppgifter inom socialtjänsten är stark och samma skydd bör ges uppgifterna när de överförs till den brottsbekämpande enheten.

11.5.3 Biträda förundersökningsledare vid förundersökning

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att bidragsbrottsenheten självständigt ska få besluta om och verkställa beslag och registertopsning, eftersom den föreslagna ordningen vad gäller användning av tvångsmedel inte är förenlig med de rätts säkerhetsgarantier som krävs. Utredningen har inte i tillräckligt hög grad vägt in integritet och rätts säkerhet hos enskilda personer som ansöker om de ersättningar som kan bli föremål för brottsutredning. Socialstyrelsen håller med utredningen om att en förändring av myndigheters uppdrag som innebär en förflyttning av traditionellt polisiära befogenheter måste föregås av noggranna överväganden. Användning av tvångsmedel i förundersökningar är en mycket ingripande åtgärd, vilket utredningen också understryker. Tvångsmedel inskränker de mänskliga fri- och rättigheterna och därför anser Socialstyrelsen att det måste finnas en mer grundligt gjord övervägning än den nu gjorda och starkare skäl för att utvidga möjligheterna för en myndighet att använda tvångsmedel. Om förslagen ändå genomförs måste övervägningar ske i varje enskilt fall för att säkerställa att intresset av att beivra det misstänkta brottet uppväger det integritetsintrång som användning av tvångsmedlet innebär.

I övrigt har Socialstyrelsen inget att erinra mot förslagen.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschefen Erik Höglund. I den slutliga handläggningen har enhetschefen Mariana Näslund Blixt deltagit. Juristen Hanna Jarvad har varit föredragande.

SOCIALSTYRELSEN

2017-08-28 10.1-14387/2017

4(4)

För Socialstyrelsen

Erik Höglund

Hanna Jarvad

Avdelning för tillståndsprovning
Johanna Mattsson
Johanna.mattsson@ivo.se

Yttrande gällande betänkandet, Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, har beretts möjlighet att yttra sig över SOU 2017:37, och lämnar följande synpunkter.

IVO tillstyrker utredningens förslag i sin helhet med följande kommentarer.

Välfärdsbrottslighet utgör ett allvarligt hot mot det demokratiska samhället och är en stor utmaning för många aktörer. IVO anser att utredningen har lämnat en rad viktiga förslag för att kunna möta dessa utmaningar och bättre vara rustade för att säkerställa förtroendet för och därmed fortlevnaden av den gemensamma välfärden.

IVO kan dock konstatera att utredningen fokuserar på ett mindre antal, främst utbetalande, myndigheter. Vidare saknas analyser av hur utredningens förslag berör exempelvis IVO:s uppdrag och verksamhet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Gunilla Hult Backlund. I den slutliga handläggningen har t.f. avdelningschefen Michael Philipsson samt chefsjuristen Linda Almqvist deltagit. Utredaren Johanna Mattsson har varit föredragande.

Inspektionen för vård och omsorg

Gunilla Hult Backlund

Johanna Mattsson

Datum 2017-08-22
Dokumenttyp Yttrande
Diarienummer 2017/0112
Ert diarienummer Ju2017/04129/KRIM
Handläggare Mille Salomaa Lindström

Departement
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Myndigheten för delaktighet arbetar för ett samhälle där alla kan vara delaktiga, oavsett funktionsförmåga. Myndigheten för delaktighet lämnar följande yttrande.

Myndighetens synpunkter

Myndigheten för delaktighet tillstyrker förslagen i betänkandet och har i övrigt inga synpunkter.

Ärendets handläggning

I den slutliga handläggningen av ärendet har generaldirektören Malin Ekman Aldén (beslutande), tillförordnad avdelningschef Monica Rydén och utredaren Mille Salomaa Lindström (föredragande) deltagit.

Myndigheten för delaktighet

Malin Ekman Aldén

Mille Salomaa Lindström

Datum
2017-09-14

Enheten för pension och övergripande studier
Maria Kain
maria.kain@inspsf.se

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har i första hand tagit ställning till förslagen som rör Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet, folkbokföringen samt en samordnad utbetalningsfunktion. ISF tillstyrker utredningens förslag i dessa delar med följande kommentarer och tillägg.

7 Korrekta uppgifter i register förebygger brott

ISF är mycket positiv till utredningens förslag som syftar till att öka kvaliteten i folkbokföringen. Flera av ISF:s granskningar har visat att uppgifterna från folkbokföringen ofta används direkt som en del i beslutsunderlagen i handläggningen hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Hög kvalitet blir också allt viktigare i och med en ökad automatisering av handläggningen.

11.4 Ny organisation för brottsbekämpning

ISF delar utredningens bedömning att den brottslighet som sker mot välfärdssystemen måste stävjas och att det behövs ytterligare åtgärder inom detta område. Det handlar sannolikt både om förbättrad lagstiftning och om en ökad prioritering av sådan brottsbekämpning.

Utredningens förslag – att inrätta en ny enhet för utredning av bidragsbrott hos Försäkringskassan – är en möjlig lösning, som motsvarar utvecklingen inom andra myndigheter. Samtidigt noterar ISF att de befogenheter som det aktuella förslaget skulle innebära för Försäkringskassan är mer långtgående än motsvarande befogenheter för exempelvis Skatteverket. Verksamhet av detta slag är vidare väsensskild från den verksamhet som Försäkringskassan hittills bedrivit. Förslaget innebär också att Försäkringskassan får ett ansvar för att utreda bidragsbrott som inte har någon anknytning till socialförsäkringen och som alltså rör bidragssystem där Försäkringskassan inte har någon utarbetad kompetens.

Försäkringskassan har redan i utgångsläget ett stort ansvar och många utmaningar. Ett utökat uppdrag av det slag utredningen föreslår förutsätter tydlighet i alla led samt reella – däribland ekonomiska – förutsättningar att genomföra uppdraget. Det handlar inte bara om att driva, utan även att bygga upp den verksamhet som efterfrågas.

ISF ser, utöver detta, ett behov av ytterligare utredning av förslagets förutsättningar och konsekvenser innan ett definitivt beslut fattas. Ett exempel på att förslaget inte är fullständigt genomarbetat är att det i utredningen saknas ett resonemang om att brottsutredande verksamhet hos Försäkringskassan också förutsätter en motsvarighet till den nyligen föreslagna skattebrottsdatalagen (prop. 2016/17:89).

Med dessa reservationer ser ISF positivt på utredningens ambition att öka kapaciteten för att utreda bidragsbrott inom socialförsäkringsområdet.

Eftersom en ny enhet för utredning av bidragsbrott hos Försäkringskassan enligt förslaget dels ska hantera frågor utanför socialförsäkringen, dels polisiära frågor som är ett nytt kompetensområde, behöver också ISF:s uppdrag och eventuella avgränsningar prövas inför ett genomförande.

13.5 Krav på spårbara betalningsmedel införs som villkor för vissa utbetalningar

Assistansersättningen ingår inte bland de förmåner för vilka utredningen föreslår att ett krav på spårbarhet för löneutbetalningar ska införas. Assistansersättningen är speciellt utformad genom att ersättningen betalas ut till den försäkrade som sedan köper en tjänst av en assistansanordnare. I formell mening har Försäkringskassan därför ingen relation till anordnarna och inte heller någon kontrollfunktion gällande frågan om anordnaren faktiskt betalat ut lön till en personlig assistent. Att Försäkringskassan ändå oftast betalar ut ersättningen till anordnaren efter att den försäkrade begärt det, ändrar inte på detta förhållande. Men med tanke på att det förekommer fusk med assistansmedel, finns det anledning att överväga att även assistansersättningen bör ingå bland de förmåner som kräver spårbarhet och vilka regeländringar som behövs i så fall. I sammanhanget kan eventuellt en gräns övervägas under vilken kravet inte skulle gälla.

Utöver den typ av spårbarhet som tagits upp i betänkandet vill ISF också peka på behoven av ökad spårbarhet i tandvårdsstödet. Det skulle förbättra förutsättningar för kontrollarbetet om det exempelvis skulle framgå vem (dvs. vilken fysisk person) som utfört tandvården och inte bara vårdgivare och att personnumret som angetts i ersättningssystemet motsvarar en person som faktiskt fått tandvård.

14.5 En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas

När det gäller inrättandet av en samordnad, statlig utbetalningsfunktion, vill ISF understryka vikten av att i det fortsatta utredningsarbetet om en sådan utbetalningsfunktion även pröva om den kontrollfunktion och de analyser som eftersträvas kan etableras utan att de faktiska utbetalningarna samordnas. För- och nackdelar med olika sätt att ändamålsenligt organisera utbetalningarna och det myndighetsövergripande kontrollarbetet bör belysas.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Maria Hemström-Hemmingsson. Maria Kain har varit föredragande. I beredningen har också Tomas Agdalen, Elisabeth Frid och Malin Olsson deltagit.

Maria Hemström-Hemmingsson
Generaldirektör

Maria Kain
Utredare

Justitiedepartementet
Ju2017/04129/KRIM
103 33 Stockholm

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017: 37)

Ju2017/04129/KRIM

Pensionsmyndigheten delar i allt väsentligt det som utredningen kommit fram till men konstaterar dock att det i utredningens kartläggning saknas en redogörelse för de mycket allvarliga händelser som inträffat på premiepensionens fondtorg de senaste åren och som visat att ett fåtal personer kunnat orsaka skador för enskilda och det allmänna som uppgår till flera hundra miljoner kronor. Detta framstår som en allvarlig brist.

Pensionsmyndigheten anser att utredningen borde ha tagit upp den så vitt vi kan bedöma redan vid tidpunkten för utredningen kända stora omfattningen av felaktiga identiteter som Migrationsverket registrerat. Det gäller främst felaktigt låga åldrar för asylsökande, men även felaktiga släktrelationer. Överslagsmässiga och osäkra beräkningar indikerar att samhällets kostnader för de som det förefaller systematiskt felaktiga åldersbedömningarna med betydande marginal överstiga summan av samtliga de välfärdsbrott utredningen tar upp. Det är möjligt att denna typ av företeelser inte alls eller endast i vissa situationer faller under utredningens uppdrag. Även om så är fallet hade det varit klagande och värdefullt om problemen åtminstone översiktligt hade beskrivits och värderats i första hand för att bedöma om de ligger inom ramen för utredningen eller inte. I synnerhet mot bakgrund av den ekonomiska storleken av felet samt den stora uppmärksamheten som frågan om åldersbestämning (m.m.) haft i samhällsdebatten borde utredningen ha förklarat varför frågan inte ligger inom utredningens uppdrag, om det är utredningens uppfattning.

Pensionsmyndigheten anser vidare att det hade varit värdefullt om utredningen sökt beskriva mjukare förhållanden som i litteraturen ofta framförs som viktiga för att minimera fel i en verksamhet. Felaktiga utbetalningar eller fel i register beror, eller kan uppfattas eller bero på, att någon inom den egna myndigheten, eller en annan myndighet, har begått ett fel. Det är mycket mänskligt att inte vilja tillstå fel. Oviljan att tillstå fel kan t.o.m. anses vara ett uttryck för en hög ambitionsnivå inom förvaltningen. Men för att myndigheter ska rätta sina fel krävs dels att någon tjänsteman upptäcker ett misstänkt eller uppenbart fel, dels att den som upptäcker "felet" rapporterar det och att tillräckliga delar av chefsled agerar för att åtgärda felet. Det finns flera naturliga och välkända mekanismer som motverkar en kultur där fel tillstås och åtgärdas. Att befrämja en kultur som både ser allvarligt på egna fel och som uppmuntrar medarbetare och chefer att upptäcka, rapportera och åtgärda felet är inte enkelt i någon verksamhet och kanske särskilt svårt i myndighetsutövning. Vidare

www.pensionsmyndigheten.se

Pensionsmyndigheten	Telefon	Fax	E-post	Org.nr
Box 38190 100 64 Stockholm	0771-771 771	08-658 13 00	registrator@pensionsmyndigheten.se	202100-6255

2017-09-11

– med utredningens systemperspektiv – så är myndigheterna beroende av varandra för att effektivt motverka (systematiska) bidragsbrott. Det innebär att förmågan att upptäcka, rapportera och åtgärda fel också måste fungera mellan myndigheter. Pensionsmyndighetens erfarenhet är att myndigheter har ännu svårare för att framföra en uppfattning om att fel begåtts i en annan myndighet än att tillstå egna fel.

Pensionsmyndigheten anser att det hade varit värdefullt om vikten av en god kultur, så som undvikande av grupptänkande och högt i tak inom enskilda myndigheter och inom den statliga förvaltningen som helhet hade diskuterats av utredningen. Om sådana faktorer skulle ha bedömts vara betydelsefulla för att motverka systematiska bidragsbrott hade utredningen, enligt vår mening, kunnat föreslå åtgärder för att befrämja en sådan kultur.

Korrekta uppgifter i register förebygger brott (avsnitt 7)

Eftersom att folkbokföringsuppgifter utgör en viktig del av Pensionsmyndighetens beslutsunderlag är det viktigt att dessa är korrekta och aktuella. Erfarenheter pekar på brister i efterlevnad av det stadgade kravet på lägenhetsnummer, vilket Pensionsmyndigheten har för avsikt att förbättra i samarbete med Skatteverket. I övrigt ställer sig Pensionsmyndigheten positiv till att rättelser kan göras i folkbokföringsregistret t.ex. genom avregistrering av personnummer och att underrättelseskyldigheten utvidgas.

Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas (avsnitt 8.3.1)

Pensionsmyndigheten tillstyrker förslaget om att även pensioner ska omfattas av lagen om underrättelseskyldighet. Enligt Pensionsmyndighetens uppfattning finns det som utredningen funnit skäl att även i övrigt utvidga lagens tillämpningsområde

Utökade möjligheter att enligt socialförsäkringsbalken inhämta uppgifter från banker m.fl. (avsnitt 8.3.4)

Pensionsmyndigheten tillstyrker förslaget om att möjligheten att inhämta uppgifter från banker m.fl. utökas till att gälla samtliga ärendeslag. Pensionsmyndigheten vill i sammanhanget peka på vikten av att det finns rättsliga och tekniska förutsättningar för ett automatiserat förfarande för att en sådan inhämtning ska ske effektivt och inte i onödan förlänga handläggningstiderna.

Ny organisation för brottsbekämpning (avsnitt 11.4)

Pensionsmyndigheten delar utredningens uppfattning om att en koncentration av insatser mot välfärdsbrottsligheten är angelägen. Det är vidare av betydelse att sådana insatser också ges de resurser som krävs för att nå önskade resultat. Hur stora resurser som ska satsas och hur prioriteringen i förhållande till bekämpande av annan brottslighet ska göras blir till slut en avvägning som får göras av uppdragsgivaren. Pensionsmyndigheten ställer sig dock principiellt tveksam till att brottsutredande och brottsbekämpande verksamhet sker utanför de myndigheter som redan i dagsläget har polisiära befogenheter. Dessutom skulle utredningens förslag kräva stora resurser för att bygga upp den nya verksamheten och det skulle dröja innan den fullt ut hade etablerats. Pensionsmyndigheten anser att de resultat utredningen önskar uppnå med förslaget om att inrätta en särskild brottsbekämpande verksamhet inom Försäkringskassan snabbare kan nås genom förändrad styrning och nya prioriteringar inom dagens organisation. Pensionsmyndigheten tillstyrker således inte förslagen i denna del.

2017-09-11

Mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten (avsnitt 11.4.3)

I den mån det sker en ändring ser Pensionsmyndigheten ett behov av att Ekobrottsmyndighetens uppdrag utökas till att omfatta även bedrägeribrott som begås mot Pensionsmyndigheten. Detta för att kunna säkerställa utredningens ambition om att samtliga mål om brott som riktas mot staten i form av välfärdsbrott handläggs vid en och samma myndighet. Samma resonemang gör sig gällande även för bidragsbrottsenheten, som enligt utredningen endast ska utreda brott enligt bidragsbrottslagen.

En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas (avsnitt 14:5)

Pensionsmyndigheten anser att viktiga fördelar kan uppnås genom att inrätta en samordnad utbetalningsfunktion och att en sådan bör utredas vidare. Vid en sådan utredning behöver också potentiella nackdelar utredas. Pensionsmyndigheten ser exempelvis en risk i att en utbetalande myndighet med ett stort kontrollansvar kan påverka hur noggrant de beslutande myndigheterna utreder ärendena innan de beslutar om rätt till en förmån. Ett delat ansvar innebär typiskt en risk. Frågor om ansvarsutkrävande behöver också bli föremål för en noggrann analys. Pensionsmyndigheten anser vidare att det förefaller sannolikt att en samordnad utbetalningsfunktion åtminstone initialt kommer leda till ökade administrativa kostnader för välfärdssystemen. Pensionsmyndigheten anser dock att det vore mycket positivt om det skapades ett centralt stöd för utbetalande myndigheter i fråga om riskanalyser och smarta kontroller. Om en ny myndighet med ansvar för utbetalningskontroller inrättas är det naturligt att ett sådant stöd åligger den myndigheten att ansvara för. I avvaktan på att en sådan myndighet eventuellt inrättas anser Pensionsmyndigheten att ett särskilt uppdrag att lämna sådant stöd bör ges till någon myndighet som har lång erfarenhet av arbete med sådana frågor.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Katrin Westling Palm efter föredragning av verksamhetsutvecklare Hava Husic. I den slutliga handläggningen har även avdelningschef Paul Larsson, avdelningschef Ole Settergren, avdelningschef Mikael Westberg och notarie Joonas Myllynen deltagit.

Katrin Westling Palm

Hava Husic

Rättsavdelningen
Pernilla Jäderberg
Tel. 040-661 32 35
Pernilla.jaderberg@tullverket.se

Datum
2017-08-14

Ert datum

Dnr
STY 2017-459
Er referens
Ju/2017/04/129/KRIM

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
Ju.krim@regeringskansliet.se

Remiss av betänkande Kvalificerad våldfärdsbrottlighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Tullverket välkomnar och är positiv till de förslag som lämnats i betänkandet och det fortsatta arbetet som kommer. Tullverket berörs inte nämnvärt av utredningen och de förslag som lämnats men vill framföra följande.

De förslag som berör Tullverket innebär följande. Tullverket kommer att omfattas av den underrättelseskyldighet om felaktiga uppgifter om folkbokföring som föreslås i 2 § folkbokföringsförordningen och utökat informationsutbyte till den särskilda bidragsbrottsenhet för utredning av bidragsbrott som föreslås inrättas inom Försäkringskassan. Förslagen kan också innebära att Tullverket kan komma att lämna fler uppgifter till Transportstyrelsen än vad som görs idag. Detta behöver dock utredas närmare.

Tullverket kan idag både inom ramen för underrättelsearbete och förundersökningar komma i kontakt med uppgifter som har relevans för kvalificerade välfärdsbrott. Det är därför av vikt att det blir tydligt om de nya informationsflödena ska gå någon annan väg än de gör idag samt vilka uppgifter som ska lämnas ut.

Tullverket noterar att utredningen, i samband med överväganden gällande en ny bidragsenhet på Försäkringskassan, refererar till att Tullverket idag arbetar med en enhet med egna förundersökningsledare och tullåklagare som har befogenhet att leda förundersökningar och föra talan om brott av enkel beskaffenhet. Tullverket vill i detta sammanhang, vad gäller fortsatt arbete, peka på vikten av att det blir tydliga gränssnitt mellan den nya bidragsenheten, Polisen och Ekobrottsmyndigheten samt att de ärenden som inte anses vara av enkel beskaffenhet också regleras i föreskrift så som har gjorts för Polisen och Tullverket.

Ärendets handläggning

I den slutliga handläggningen av ärendet har deltagit generaltulldirektören Therese Mattsson (beslutande), överdirektören Per Nilsson, chefsjuristen Charlotte Zackari och juristen Pernilla Jäderberg (föredragande).

TULLVERKET

Therese Mattsson

Pernilla Jäderberg

Kopia:

Finansdepartementet, S3

VLS

KOM

2017-07-10

R E M I S S V A R

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

ju.krim@regeringskansliet.se

FI Dnr 17-8612

Vedlegg B



Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Kvalificerad välfärdsbrottslighet (SOU 2017:37)

Utredningens analys och förslag har inga direkta kopplingar till FI:s uppdrag och ansvarsområde, och FI har därför inga synpunkter på utredningen och de åtgärder som föreslås.

FINANSINSPEKTIONEN

Martin Noréus
t.f. Generaldirektör

Hans Bäckström
Senior analytiker

Remissvar

Datum
2017-08-30

ESV dnr
3.4-513/2017

Handläggare
Tomas Kjerf

Ert datum
2017-05-17

Er beteckning
Ju2017/04129/KRIM

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten
Lena Warstrand

Remissvar på betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Ekonomistyrningsverket (ESV) svarar på remissen inom ramen för sin uppgift att utveckla och förvalta statlig ekonomistyrning. ESV avstår från att lämna synpunkter på förslag som faller utanför vår uppgift. ESV avgränsar också sitt remissvar från enskilda myndigheter till myndigheter i allmänhet. ESV har inga synpunkter på konsekvensutredningen eller på materialet i övrigt.

Sammanfattning av remissvaret

ESV delar förslagen i kapitel:

- 8.2.2 om att det ska framgå av instruktionerna för utbetalande myndigheter att de ska vidta kontroller samt om att möjligheten till automatiserad kontroll av personuppgifter ses över,
- 11.4.2 om att en ny uppgift inordnas inom en befintlig myndighet,
- 13.5 om att införa krav på elektroniska betalningar av bidrag samt
- 14.5 om att utreda hur samordnad statlig utbetalning bör organiseras och hur uppdraget bör se ut.

Synpunkter på förslagen i remissen

8.2.2 Utbetalande myndigheters uppdrag att kontrollera måste vara tydligt

ESV delar förslagen dels att det av de utbetalande myndigheternas instruktion ska framgå att de ska vidta förebyggande och upptäckande åtgärder som minskar risker för felaktiga beslut och utbetalningar dels att se över i vilken utsträckning som personuppgifter får behandlas automatiserat för kontrolländamål. ESV bedömer att genom att införa ”vidta kontroll” i instruktionen får myndigheten en särskild uppgift som kan omfattas av myndighetens interna styrning och kontroll till exempel av arbetsordning och verksamhetsplan.

ESV anser dock att ett särskilt uppdrag till en myndighet, om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte förekommer, bör lämnas med regleringsbrevet. Det är motiverat om myndigheten anger brister i den interna styrningen och kontrollen eller med anledning av iakttagelser från årlig revision.

11.4.2 Den särskilda enheten inrättas hos Försäkringskassan

ESV delar förslaget om att en ny uppgift tillförs en befintlig myndighet men hur den inordnas i organisationen kan myndigheten avgöra. ESV bedömer att förslaget kan ta till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet.

13.5 Krav på spårbara betalningsmedel införs som villkor för vissa utbetalningar

ESV delar förslagen om elektroniska utbetalningar av stöd. ESV bedömer att spårbara betalningsmedel är en åtgärd som kan minska risken för felaktiga utbetalningar.

14.5 En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas

ESV delar förslaget att utreda dels hur en samordnad statlig utbetalningsfunktion bör organiseras dels hur uppdraget ser ut. ESV anser att utredningen även bör omfatta ett "välfärdskonto" liknande skattekontot för utbetalning av statliga bidrag till fysiska och juridiska personer. I den utredningen är det också viktigt att göra en bedömning av de kostnadsmässiga konsekvenserna av en samordnad statlig utbetalningsfunktion.

I detta ärende har generaldirektör Clas Olsson beslutat. Utredare Tomas Kjerf har varit föredragande. I beredningen har också avdelningschef Eva Lindblom och enhetschef Tina J Nilsson medverkat.

Clas Olsson
Generaldirektör

Tomas Kjerf
Utredare

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten
103 33 Stockholm

Remiss av betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Ju2017/04129/KRIM

1 Sammanfattning

Betänkandet innehåller konstruktiva förslag som bidrar till att underlätta, effektivisera och säkerställa myndigheternas arbete för att stå emot kvalificerad välfärdsbrottslighet. Det är av största vikt att arbetet med att vidta åtgärder för att förhindra brott mot välfärden lyfts fram, stärks och leder till regeländringar som är tillräckligt kraftfulla för att väsentligt motverka den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Kraftfulla åtgärder för att motverka välfärdsbrottsligheten skulle även förstärka förtroendet för skattesystemet då viljan att betala skatt riskerar att försvagas om allmänheten får uppfattningen att skatteintäkter i betydande utsträckning tillfaller aktörer inom den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Mot denna bakgrund instämmer Skatteverket på ett övergripande plan i utredningens problembeskrivning och förslag. Skatteverket vill särskilt betona vikten av att verket ges utökad direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister och att folkbokföringsverksamheten får direktåtkomst till beskattningsdatabasen. Dessa och andra förslag från utredningen stärker samarbetet mellan eller inom myndigheter och ger myndigheterna möjlighet att på ett enkelt sätt få tillgång till varandras registeruppgifter, vilket skulle motverka kvalificerad välfärdsbrottslighet. Även förslagen som syftar till att olika register i högre grad ska spegla de verkliga förhållandena är av betydelse för att motverka kvalificerad välfärdsbrottslighet och bidrar till att främja legitimiteten för såväl välfärdssystemen som skattesystemet. Mera generellt är det angeläget att en myndighets beslut avseende utgifter eller skatter baseras på bästa möjliga underlag inklusive all adekvat information som finns tillgänglig på någon statlig myndighet. Den personliga integriteten främjas bäst genom strama regler om vem som i den beslutande myndigheten får ta del av information samt genom loggning och uppföljning av informationshanteringen.

- Skatteverket tillstyrker förslaget att se över behovet av och förutsättningarna för ett gemensamt regelverk för identitetsrelaterade frågor med mera. Skatteverket föreslår att översynen även omfattar frågan om hur personer där identiteten inte kan fastställas med säkerhet, ska hanteras. Vissa men inte tillräckligt många av dessa frågor ligger inom ramen för den tillsatta utredningen Skärpta krav och rutiner för svenska identitetshandlingar, Dir 2017:90. Skatteverket anser att det är angeläget att även de andra frågorna utreds och i lämplig utsträckning leder till ändrad lagstiftning för att motverka kvalificerad välfärdsbrottslighet. Detta kan ske genom tilläggsdirektiv till nämnda utredning eller genom en tillkommande utredning.

- Skatteverket anser att förslaget att verket ska registrera passnummer som en personuppgift i folkbokföringsdatabasen inte bör genomföras som en isolerad åtgärd. Frågan bör i stället utredas i ett vidare perspektiv som en del av ovan nämnda utredningar. Målet bör vara att samma källa, i utredningens exempel ett passnummer, inte ska kunna användas vid registrering av olika identiteter. Detta mål bör eftersträvas inte bara för passnummer utan även för andra källor och inte bara för Skatteverket utan även för andra myndigheters olika slags registrering av identiteter.
- Skatteverket tillstyrker utredningens förslag att uppgiften att utbetala lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket. Skatteverket anser att även uppgiften att företräda staten i lönegarantiprocessen bör flyttas över till Skatteverket. Skatteverket föreslår att verket ska få anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen vad gäller lönegaranti.
- Skatteverket instämmer i att det är angeläget att förbättra arbetsgivarnas intygsgivande till olika myndigheter. Utredningens förslag om arbetsbevis som utformas av Skatteverket är ett alternativ. Skatteverket menar dock att även alternativa lösningar bör övervägas bland annat mot bakgrund av att förutsättningarna ändras genom att Skatteverket och vissa andra myndigheter från och med 2019 kommer att få tillgång till löneuppgifter på individnivå. Skatteverket tar gärna på sig uppgiften att utreda och komma med förslag i denna fråga. Skatteverket anser därför att utredningens förslag om arbetsbevis inte bör genomföras före det att alternativa mera ändamålsenliga lösningar övervägts.
- Skatteverket tillstyrker förslaget att rätt till skattereduktion för rot- och rutarbete endast ska medges när arbetet har betalats med spårbart betalningsmedel.

2 Skatteverkets kommentarer

2.1 Folkbokföring

I Sverige har vi valt ett system som innebär att den som vistas här i landet kortare eller längre tid behöver ett registreringsnummer för att kunna vara verksam här eller för att kunna ta del av de sociala förmåner som personen har rätt till. För den som vistas här längre tid sker registreringen i form av folkbokföring vilket resulterar i ett personnummer. För de som vistas här kortare tid och under den tiden behöver ha kontakt med svenska myndigheter så tilldelas personen ett samordningsnummer. Det finns inte någon myndighet som har ett övergripande ansvar för frågor om identitet eller utfärdande av id-handlingar. I Skatteverkets uppdrag ingår att fastställa en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj- och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen (1 § folkbokföringslagen).

Oriktiga identiteter

Skatteverket anser att det finns ett behov av att stärka arbetet för att motverka användandet av oriktiga identiteter och är därför positiva till att låta en befintlig eller ny utredning få i uppdrag att bland annat se över behovet av och förutsättningarna för ett gemensamt regelverk för identitetsrelaterade frågor inklusive men inte begränsat till folkbokföringsområdet. I utredningsuppdraget bör ingå att ta fram regler som i största möjliga utsträckning säkerställer att en fysisk person kan registrera högst en identitet i den svenska folkbokföringen. En sådan ordning skulle motverka att en fysisk person kan erhålla bidrag från olika försäkringssystem genom att registrera flera olika identiteter. Reglerna bör dessutom i största möjliga utsträckning säkerställa att identiteten endast kan användas av den som är registrerad för identiteten i folkbokföringen. Ett sådant utredningsuppdrag bör också utreda och komma med förslag till hantering av fall där det inte är möjligt att med säkerhet fastställa en fysisk persons verkliga identitet men där det ändå krävs ett personnummer, ett samordningsnummer eller en identitetshandling för att välfärds- och skattesystemen ska fungera på avsett sätt även för dessa fysiska personer. Vissa men inte tillräckligt många av dessa frågor ligger inom ramen för den tillsatta utredningen Skärpta krav och rutiner för svenska identitetshandlingar, Dir 2017:90. För att på ett tillräckligt kraftfullt sätt motverka kvalificerad välfärdsbrottslighet är det angeläget att även de andra frågorna utreds. Detta kan ske genom tilläggsdirektiv till nämnda utredning eller genom en tillkommande utredning.

Identitetshandlingar

Skatteverket delar utredningens uppfattning att körkortet kan ifrågasättas som identitetshandling. Skatteverket menar att av staten på något sätt sanktionerade identitetshandlingar bör uppfylla högre krav än de som idag uppfylls av körkortet. För att motverka falska id-kort anser Skatteverket att svenska id-kort som på något sätt är sanktionerade av staten ska utfärdas av endast en myndighet förslagsvis polisen. En sådan ordning gör det enklare att upprätthålla tillräckligt hög säkerhet vid utfärdandet. Ett önskvärt krav är att en fysisk person inte, via av staten sanktionerade id-kort, ska kunna disponera mer än en identitet såsom den beskrivs genom nummer och namn. Ett annat önskvärt krav är det omvända, det vill säga att en identitet såsom den beskrivs genom nummer och namn, inte ska kunna disponeras av mer än en fysisk person via av staten sanktionerade id-kort. Det är angeläget att eftersträva ett så kallat 1-1-förhållande i båda riktningarna mellan fysisk person och identitet såsom den beskrivs genom nummer och namn på ett av staten sanktionerat id-kort. För att uppnå 1 till 1 förhållande torde det krävas att id-handlingarna innehåller biometri och att det finns både tekniska och författningsmässiga förutsättningar för att kunna läsa av biometrin.

Avregistrering

Utredningen föreslår att Skatteverket ska få utökade möjligheter att avregistrera personnummer från folkbokföringen. Redan idag avregistreras personer från folkbokföringen. Det sker exempelvis när någon avlider eller utvandrar. Innebörden av dagens bestämmelser om avregistrering (19-21 §§ folkbokföringslagen) är att en folkbokförd

person inte längre ska omfattas av bestämmelserna om folkbokföring på en fastighet m.m. (6 § FOL). Uppgifter om dessa personer, inklusive personnummer, finns dock fortfarande kvar i folkbokföringen och kan användas i samhället. Inga uppgifter om personen gallras. Den som fortfarande är i livet, det vill säga är avregistrerad från folkbokföringen som utflyttad eller försvunnen kan uppehålla sig i landet utan att vara folkbokförd. Det finns inget hinder för att en sådan person använder sitt personnummer i kontakter med svenska samhället. En svensk medborgare som är avregistrerad från folkbokföringen har exempelvis rätt att rösta vid riksdagsval och kan ändra namn med stöd av personnamnlagen. En avregistrerad person kan till exempel begära hindersprövning, ändra civilstånd eller anmäla ett nyfött barn.

Skatteverket delar utredningens uppfattning att det finns problem med så kallade oriktiga identiteter som bör lösas genom ändring i lagstiftningen. För att uppnå utredningens syfte är det dock mera lämpligt att förslaget om ändring i folkbokföringslagen (ny 22 § FOL) utformas utifrån att det är fråga om att avsluta de uppgifter om en person som är kopplade till personnumret om uppgifterna är uppenbart felaktiga. Det är med andra ord inte personnumret som ska avslutas utan den som är registrerad i folkbokföringen med helt falsk identitet. Den föreslagna bestämmelsen skulle därför kunna formuleras enligt följande förslag:

22 §

Om en uppenbart oriktig identitet har registrerats ska den avregistreras från folkbokföringen.

Lagändringen bör kombineras med att det införs en markering som förhindrar att personnumret kan användas vid t.ex. en återinvandring. Markeringen ska vara synlig för andra myndigheter. Genom att markera personnumret kommer det inte att kunna användas vid kontakt med myndigheter. De historiska uppgifterna för personnumren kommer att finns kvar och är sökbara men i övrigt kan numren inte användas.

Det är angeläget att regler som innebär att Skatteverket ska avregistrera eller på annat sätt förebygga brottslighet genom användning av oriktig identitet införs så snart som möjligt. I det fortsatta beredningsarbetet är det dock viktigt att precisera vad som menas med uppenbart oriktig identitet, att analysera konsekvenserna av avregistrering samt att överväga andra alternativ som t.ex. någon slags markering utan avregistrering. Det är viktigt att klarlägga i vilka fall avregistrering eller markering ska ske och i vilka fall frågan ska hanteras på annat sätt. Skatteverket hanterar i dag de ärenden där det tydligt framgår att en person har agerat i flera identiteter genom att personnumren kopplas ihop i folkbokföringsdatabasen. Det framgår då att det handlar om en och samma person. Denna lösning ska fortfarande användas men är inte tillräcklig för de fall där det inte finns en korrekt identitet att sammanföra de olika identiteterna på.

Registrering av passnummer m.m.

Utredningen föreslår att passnummer ska registreras i folkbokföringsdatabasens uppgiftsdel. Syftet är att förhindra att samma pass ska kunna användas i flera ärenden avseende olika

personer. För att åtminstone delvis uppnå utredningens syfte med förslaget är det tillräckligt att uppgiften ingår som en ärendeuppgift i folkbokföringsdatabasen. En sådan lösning rymms inom befintlig reglering i registerförfattningen (2 kap. 4 § FdbL). Om ett pass används för att identifiera en person, exempelvis vid inflyttning till landet, kan uppgifter om passet registreras som en uppgift vid handläggningen av ärendet. Det är också möjligt att inrätta en funktion inom Skatteverket som signalerar om samma pass används i ärenden för olika personer. En sådan funktion bör dock omfatta även andra typer av handlingar som kan användas för identifiering, t.ex. ett utländskt nationellt id-kort. Detta kan alltså hanteras inom ramen för gällande lagstiftning.

För att förebygga kvalificerad välfärdsbrottslighet är det angeläget att informationen registreras i folkbokföringsdatabasens uppgiftsdel för att därmed kunna göras tillgängliga för andra myndigheter utifrån andra behov som t.ex. vid polisens utfärdande av id-kort. Ett på detta sätt utökat antal registeruppgifter i folkbokföringsdatalagen som görs tillgängliga för andra myndigheter skulle kunna bidra till att minska bedrägeribrottsligheten och stärka kvaliteten på de svenska identitetshandlingarna. På motsvarande sätt kan det vara lämpligt att t.ex. ett passnummer som används som identifiering vid polisens utfärdande av id-kort blir tillgängligt vid Skatteverkets utfärdande av id-kort. Mot denna bakgrund anser Skatteverket att förslaget att Skatteverket ska registrera passnummer som en personuppgift i folkbokföringsdatabasen inte bör genomföras som en isolerad åtgärd utan vidare överväganden. Frågan bör i stället utredas i ett något bredare perspektiv som en del av tidigare nämnda utredningar. Målet bör vara att samma källa, i utredningens exempel ett passnummer, inte ska kunna användas vid registrering av olika identiteter. Detta mål bör eftersträvas inte bara för passnummer utan även för andra källor och inte bara för Skatteverket utan även för andra myndigheters olika slags registrering av identiteter.

Kontrollbesök

Skatteverket har redan idag möjlighet att kontrollera hur många personer som är folkbokförda på en viss fastighet eller lägenhet. Skatteverket kan även kontrollera om bostaden finns och om det är möjligt att bo på den angivna fastigheten. De av utredningen föreslagna reglerna om kontrollbesök kan bland annat vid samverkan med andra myndigheter vara ytterligare ett verktyg för Skatteverket när det gäller att besluta om folkbokföring. Skatteverket tillstyrker därför utredningens förslag om att Skatteverket ska kunna göra kontrollbesök. I den fortsatta beredningen bör det noga övervägas och preciseras när och hur kontrollbesök ska kunna göras. Även frågan om vilka befogenheter som Skatteverket ska ha vid ett besök till exempel om verket ska ha rätt att begära att den enskilde identifierar sig bör analyseras ytterligare. Utredningen anser att en sådan ny lagbestämmelse bör tillämpas restriktivt. Skatteverket menar att såväl lagbestämmelsen som tillämpningen bör vara restriktiv så att bosättningskontrollen i största möjliga utsträckning sker på annat sätt än genom kontrollbesök.

Folkbokföringsbrott

Skatteverket instämmer i utredningens förslag och överväganden om att ett folkbokföringsbrott införs. Utredningen avser dock, får vi anta, att bestämmelsen om vitesföreläggande (37 § FOL) ska vara kvar. Det är därför nödvändigt att under den fortsatta

beredningen ta ställning till om det kan anses förenligt med Europakonventionens bestämmelser att förelägga en person med vite, om det finns anledning att anta att hen har begått ett brott och de begärda uppgifterna i föreläggandet har samband med den gärning som brottsmisstanken avser (jmf SOU 2009:75, sid. 502). Om ett folkbokföringsbrott införs behöver en följdändring göras i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

2.2 Lönegaranti

Skatteverket tillstyrker utredningens förslag att uppgiften att betala ut lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket. Skatteverket anser att även uppgiften att företräda staten i lönegarantiprocessen bör flyttas över till Skatteverket eftersom detta innebär en förenkling jämfört med om den uppgiften skulle skötas av en annan myndighet.

Oavsett om Skatteverket övertar arbetsuppgiften att betala ut lönegaranti från länsstyrelserna så bör 6 § andra stycket bidragsbrottslagen (2007:612) kompletteras på så sätt att även Skatteverket omfattas av anmälningsskyldigheten. Detta eftersom Skatteverket kan ha kännedom om oegentligheter i samband med lönegarantiutbetalningar.

2.3 Arbetsbevis

Skatteverket instämmer i att det är angeläget att förbättra arbetsgivarnas intygsgivande till olika myndigheter. Utredningens förslag om arbetsbevis som utformas av Skatteverket är ett alternativ. Skatteverket menar dock att även alternativa lösningar bör övervägas bland annat mot bakgrund av att förutsättningarna ändras genom att Skatteverket och vissa andra myndigheter från och med 2019 kommer att få tillgång till löneuppgifter på individnivå. Skatteverket tar gärna på sig uppgiften att utreda och komma med förslag i denna fråga. Skatteverket anser därför att utredningens förslag om arbetsbevis inte bör genomföras före det att alternativa mera ändamålsenliga lösningar övervägts.

2.4 Skattereduktion för husarbete och spårbart betalningsmedel

Skatteverket tillstyrker förslaget att det ska införas ett villkor om att betalning ska ha skett med spårbart betalningsmedel för att skattereduktion samt utbetalning vid rot- och rutarbete ska beviljas. Det är angeläget att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet preciserar vad som avses med spårbart betalningsmedel så att det blir tydligt för utförare, köpare, Skatteverket och domstolar vad som krävs för att uppfylla kravet på spårbarhet. Kravet bör vara att hela betalningen är spårbar, dvs. skattereduktion bör inte utgå när betalning skett delvis med spårbart betalningsmedel och delvis kontant.

Skatteverket föreslår att 8 § i lagen (2009:194) om förfarande vid skattereduktion utformas enligt följande:

8 §

Utbetalning får begäras efter det att hushållsarbetet har utförts och betalats med spårbart betalningsmedel.

Skatteverket anser att ändringen i inkomstskattelagen bör göras genom en ändring i 67 kap. 11 § inkomstskattelagen (1999:1229), IL, istället för genom föreslagen ny paragraf 67 kap. 15 a §. Skatteverket föreslår att 67 kap. 11 § IL utformas enligt följande:

Rätt till skattereduktion enligt 12–19 §§ har efter begäran de som

1. vid beskattningsårets utgång har fyllt 18 år,
2. är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret, och
3. har haft utgifter för utfört hushållsarbete *som betalats med spårbart betalningsmedel*, fått förmån av hushållsarbete som ska tas upp i inkomstslaget tjänst eller har redovisat ersättning för utfört hushållsarbete i en förenklad arbetsgivardeklaration.

Sådan rätt till skattereduktion har efter begäran också de som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 18 § första stycket 1, 2 eller 3, om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige.

Även dödsbon har efter begäran rätt till skattereduktion för hushållsarbete som har utförts före dödsfallet.

Utgifterna för hushållsarbetet utgörs av det debiterade beloppet för arbetet inklusive mervärdesskatt.

3 Övriga kommentarer

3.1 Utökade möjligheter att inhämta information i underrättelseverksamheten bör övervägas

I utredningen redogörs för behovet av utökade möjligheter att inhämta uppgifter från banker och andra penninginrättningar redan på underrättelsestadiet. Utredningen förordar att en sådan möjlighet införs men lämnar inte något förslag på lagändring. Skatteverket anser att det är mycket angeläget att denna fråga bereds vidare och blir föremål för lagändring. Den bör då även innefatta misstanke om brottslig verksamhet rörande grovt skattebrott och annan allvarlig ekonomisk brottslighet.

3.2 Utredares befogenheter bör harmoniseras

Skatteverket anser att civila utredares befogenheter oavsett myndighet bör harmoniseras så långt det är möjligt, särskilt som utredarna kan komma att arbeta tillsammans i utredningar med så kallad blandbrottslighet. Det kan bli svårt för åklagare att leda utredningar om befogenheterna skiftar mellan olika kategorier av civila utredare. Även vad gäller frågan förundersökningsledning finns, som Skatteverket ser det, motsvarande behov av att ensa befogenheterna för aktuella myndigheter.

4 Konsekvenser för Skatteverket

4.1 Folkbokföring

De åtgärder som föreslås för folkbokföringsverksamheten bedöms innebära utvecklingskostnader i flera delar. Vidare krävs det ytterligare utredning och förtydliganden kring viss reglering för att kunna avgöra de faktiska konsekvenserna. Bedömningen är i dagsläget att den förändrade regleringen innebär utvecklingskostnader på ca 15,4 miljoner kronor varav den större delen av kostnaden avser utvecklingen av ny avregistreringsgrund för personnummer samt anpassning för åtkomst av uppgifter från beskattningsverksamheten och Migrationsverket. En löpande nivåhöjning motsvarande 3 miljoner krävs i syfte att säkerställa kompetens och åtgärder avseende främst avregistrering av personnummer. Utöver det tillkommer utbildningskostnader och kostnader för introduktion av ny reglering och dess tillämpning.

4.2 Lönegaranti – Utbetalning och kontroll

Eftersom det är en ny verksamhetsgren så krävs nytt it-stöd, rutiner, personal och utbildning. Eftersom det förmodligen blir en egen verksamhetsgren kan inte befintliga system användas för ärendehantering. Utvecklingskostnaden beräknas till 14,5 miljoner kronor och då ingår både systemutveckling samt framtagande av rutiner, utbildning och nytt avsnitt i Rättslig vägledning.

De årliga kostnaderna beräknas till 29,1 miljoner kronor. I den summa finns kostnaden för underhåll av it-stödet, uppdatering av rutiner, löner för 20 årsarbetskrafter som arbetar med handläggning av ansökningar och utbetalning samt fem årsarbetskrafter som arbetar med kontroll och informationsutbyte med konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer.

4.3 Arbetsbevis

Utredning och kartläggning beräknas kosta ca 1,5 miljoner kronor. Övriga kostnader beror på hur lösningen ser ut och om uppgifter måste hämtas in från andra myndigheter och går därför inte att beräkna i dagsläget.

4.4 Migrationsverkets direktåtkomst till skattedatabasen

Kostnaden för direktåtkomst till skattedatabasen uppskattas till 4,3 miljoner kronor.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Ingemar Hansson och föredragits av rättsliga experten Pia Blank Thörnroos. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: tillförordnade överdirektören Lars Åke Leijkvist, enhetschefen Pia Gustafsson enhetschefen Stina Ögren, sektionschefen Anne Charlotte Hakefjäll och sektionschefen Peter Ljungqvist

Ingemar Hansson

Pia Blank Thörnroos

Yttrande

 Datum
2017-08-29

 Dnr
840 12516-17/112

 Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten
103 33 Stockholm

**Betänkandet SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet –
förebygga, förhindra, upptäcka och beivra**

Ju2017/04129/KRIM

Sammanfattning

Kronofogdemyndigheten (Kronofogden) instämmer i huvudsak i utredningens förslag, men vill bland annat framhålla följande.

En säker identifiering av personer är en grundläggande förutsättning för att myndigheter, också Kronofogden, ska kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett säkert och effektivt sätt. Det är därför angeläget att en utredning snarast tillsätts för att se över de identitetsrelaterade frågorna. Vid bekämpning av välfärdsbrottslighet är det viktigt att brottsutredningen är tillgångsinriktad så att brottsvinster kan återföras.

Lönegarantibeslut på oriktiga grunder kan förebyggas genom att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer får direkt tillgång till arbetsbevis från Skatteverket, trots att de inte är myndigheter. Dessutom behövs sekretessbrytande bestämmelser så att konkurstillsynen, konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer kan få del också av andra uppgifter hos Skatteverket som har betydelse för beslut om lönegaranti.

Även Skatteverket, som utbetalande myndighet, bör ha anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen i fråga om lönegaranti. Kronofogden anser att det behövs reglering och övergångsbestämmelser i lönegarantilag och lönegarantiförordning när det gäller att Skatteverket ska ta över utbetalningar av lönegaranti från länsstyrelserna.

Avsnitt 7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

Kronofogden instämmer i förslagen som rör en säkrare hantering av de identitetsrelaterade frågorna och anser att det är ytterst angeläget att en utredning snarast tillsätts för att se över dessa. Myndigheten anser bland annat att det är angeläget att Skatteverket ska ges utökade möjligheter att avregistrera personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig, att uppgifter om passnummer ska kunna registreras i folkbokföringsdatabasen samt att Transportstyrelsen ska få i uppdrag att se över sina rutiner vid utlämnande av körkort.

Kronofogden vill understryka att myndigheten, liksom andra myndigheter, är beroende av att personer som berörs av myndighetens verksamhet kan identifieras

YttrandeDatum
2017-08-29Dnr
840 12516-17/112

på ett säkert sätt. Om en gäldenär har en identitet hos Kronofogden och en annan hos till exempel en bidragsutbetalande myndighet eller en bank blir det mycket svårt för myndigheten att hitta de tillgångar som personen kan ha.

Vidare bör sekretessbrytande bestämmelser införas så att myndigheten kan få ta del av kopior av pass, körkort, nationella identitetskort och identitetskort för folkbokförda i Sverige. Idag har vi bara möjlighet att få kopior av foton från pass och körkort, se 23 § passförordningen (1979:664) och 4 kap. 13 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister.

Avsnitt 7.4.4 Intyg med uppgifter om arbetsförhållanden standardiseras

Kronofogden är positiv till att Skatteverket ska utfärda arbetsbevis. Av betänkandet framgår på sid. 314 att ”*Vissa uppgifter bör också kunna inhämtas direkt av den beslutande myndigheten*” och på sid. 315 att ”*I uppdraget bör, utifrån de utbetalande myndigheternas och arbetslöshetskassornas behov av uppgifter, att ingå att närmare specificera vilka uppgifter som kan och bör tillhandahållas*”.

Kronofogdens konkurstillsyn har behov av arbetsbevis i tillsynsarbetet och i lönegarantiprocesser samt vid beslut om gränsöverskridande lönegaranti, vilket delvis omfattas av skrivningarna ovan. Det är dock viktigt att även konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer, som inte är myndigheter, får tillgång till den nya tjänsten för att inhämta uppgifter de behöver i samband med beslut om lönegaranti. Förslagen bör därför vidgas till att omfatta även dessa aktörer.

Därutöver kan Kronofogden ha behov av uppgifter av detta slag från Skatteverket i verkställighetsarbetet och vid tillsyn över näringsförbud.

Avsnitt 7.4.5 Migrationsverket ges direktåtkomst till uppgifter i andra myndigheters databaser

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska ges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter hos Kronofogden (utsöknings- och indrivningsdatabasen). Myndigheten anser, med anledning av integritetsskäl, att det är tillräckligt med mindre ingripande åtgärder, där informationen i stället förs över via elektroniskt utlämnande. Migrationsverket har idag tillgång till en online lösning, fråga/svar funktion, samt batch körning där de får information i operativa ärenden

Avsnitt 8.2.2 Utbetalande myndigheters uppdrag att kontrollera måste vara tydligt

Av förslaget framgår på sid. 375 att ”*Det ska tydligt framgå i regeringens instruktioner för samtliga utbetalande myndigheter att de ska vidta kontroll, dvs.*

Yttrande

Datum
2017-08-29Dnr
840 12516-17/112

förebygga och upptäcka åtgärder som leder till att risiker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar.”

Kronofogden anser att det är viktigt att det fattas korrekta lönegarantibeslut. Felaktiga beslut kan drabba den enskilde som inte får ersättning som hen har rätt till alternativt kan borgenærskollektivet drabbas om felaktigt utbetald lönegaranti medför att övriga borgenärer får mindre utdelning i konkursen.

Beträffande lönegaranti är det inte den utbetalande myndigheten som fattar besluten. Det är viktigt med en fungerande samverkan då det är olika aktörer som gör kontrollen före respektive efter beslut. För att det ska bli korrekta beslut finns det behov av fler sekretessbrytande regler för att beslutande aktör ska få tillgång till ett bra beslutsunderlag, se vidare under kommentarer till avsnitt 8.2.4 nedan.

När det gäller gränsöverskridande lönegarantibeslut som beslutas av Kronofogden kan det regleras i instruktionen, alternativt i lönegarantiförordning.

Kontroller för att minska felaktiga beslut och felaktiga utbetalningar bör även omfatta konkursförvaltare och rekonstruktörer, som inte är myndigheter, men beslutar om lönegaranti. Reglering när det gäller konkursförvaltare och rekonstruktörer kan till exempel införas i lönegarantiförordning.

Reglering av ändamål träffar inte konkursförvaltare och rekonstruktörer då de inte omfattas av någon specifik registerlagstiftning. Kronofogden anser att det är viktigt att konkursförvaltare och rekonstruktörer har mandat att genomföra utredningar och göra nödvändiga kontroller och inte fatta beslut förrän de har ett tillräckligt underlag.

Avsnitt 8.2.4 Utbetaling av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket

Kronofogden tillstyrker förslaget att uppgiften att utbetala lönegaranti, sedan konkurstillsynen, konkursförvaltare eller rekonstruktör, har fattat beslut om att lönegaranti ska utbetalas, flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket. En sådan lagändring är emellertid inte tillräcklig för att förhindra att utbetalningar sker på oriktiga grunder och till personer som inte har rätt till lönegaranti.

Missbruk av lönegarantin kan i första hand förebyggas genom att konkursförvaltaren får rätt att ta del av information hos Skatteverket i större utsträckning än idag. Vidare är det viktigt att konkursförvaltaren får tillgång till informationen så snart en konkurs har inträffat. Kronofogden anser att sekretessbrytande bestämmelse i 27 kap. 8 § första stycket OSL bör ändras.

Också uppgifter som framkommit vid andra kontrollformer än revision, till exempel vid skrivbordsgranskning eller personalliggarkontroll (som numera får utföras på bland annat byggarbetsplatser) kan lämnas till förvaltaren. Vidare bör

YttrandeDatum
2017-08-29Dnr
840 12516-17/112

undantag från skattesekretessen i 27 kap. 8 § första stycket OSL, till förmån för konkursförvaltare, kunna göras utan att det först krävs en begäran från förvaltaren. Kronofogden anser att valet av kontrollmetod inte ska påverka förvaltarens rätt till information från Skatteverket när det gäller uppgifter som är av betydelse för lönegaranti. Jämför vad som gäller för de brottsbekämpande myndigheterna i 35:9 OSL angående uppgifter som kan ha betydelse för konkursutredningen.

Det bör även övervägas att införa sekretessbrytande bestämmelser för en vidare krets då det är flera aktörer som beslutar om lönegaranti. Idag finns inga sekretessbrytande bestämmelser som ger konkurstillsynen och rekonstruktörer tillgång till uppgifter som är av betydelse för arbetet med lönegaranti. Kronofogden anser att det bör införas särskilda sekretessbrytande bestämmelser till förmån för konkurstillsynen. De särskilda sekretessbrytande regler som finns för Kronofogden gäller verkställighet. Dessa medger inte att konkurstillsynen kan få tillgång till information när det gäller lönegaranti i den utsträckning som det behövs när det gäller tillsyn, lönegarantiprocesser och beslut om gränsöverskridande lönegaranti. Även rekonstruktörer har behov av motsvarande sekretessbrytande bestämmelser.

Avsnitt 9.2.1 Utökade möjligheter att inhämta information i underrättelseverksamhet bör övervägas

Kronofogden anser att bestämmelsen om bankernas uppgiftsskyldighet i 1 kap. 11 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse måste ses över på nytt. Brottsutredningar är numera tillgångsriktade varför det är nödvändigt att kartlägga den misstänktes tillgångar redan på underrättelsestadiet, jfr SOU 2015:67 s.77 f.

Bankuppgifter kan behövas för att mer säkert kunna fastställa om förutsättningarna för att inleda förundersökning är uppfyllda, men uppgifter av detta slag behövs också för att spåra tillgångar. Om den misstänktes tillgångar kan kartläggas innan förundersökning inleds ökar möjligheten att hinna utverka interimistiska beslut, såsom betalningssäkring eller kvarstad. Om detta inte sker finns risk att tillgångarna försvinner innan de kan säkerställas.

Vidare måste bestämmelsen om meddelandeförbud i förhållande till kunder och utomstående ses över. Uppgifter om bankförfrågningar får inte komma till kundens kännedom innan denne har delgivits misstanke om brott eller i praktiken gripits. Enligt 1 kap. 12 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse är meddelandeförbudet idag tidsbegränsat. Vidare får förbud endast meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en bindande internationell överenskommelse.

Även för Kronofogden är det viktigt att meddelandeförbudet upprätthålls fram till dess att betalningssäkring, kvarstad eller utmätning har skett. Det skulle medföra

YttrandeDatum
2017-08-29Dnr
840 12516-17/112

att brottsvinster som kommer från välfärdssystemen i större omfattning kan återföras till staten.

Avsnitt 9.3 Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter

Kronofogden är positiv till att konkursförvaltare, rekonstruktörer och Kronofogden ska anmäla brott mot bidragsbrottslagen i fråga om lönegaranti.

Vi vill dock framhålla att ur effektivitetssynpunkt bör även Skatteverket som utbetalande myndighet ha denna skyldighet. I de fall brott misstänks först efter att beslut om utbetalning fattats är Skatteverket skyldig att betala ut lönegaranti trots misstanken. Skatteverket blir då målsägande och är berättigad till skadestånd motsvarande utbetalat belopp.

Avsnitt 12.2.4 Missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemet ska särskilt beaktas vid näringsförbud

Kronofogden välkomnar att bestämmelsen i 8 § lagen (2014:836) om förutsättningarna för näringsförbud kompletteras med ytterligare ett kriterium i syfte att understryka allvaret med välfärdsbrottslighet. Det bör även uppmärksammas att presumtion för näringsförbud kommer att gälla vid kvalificerad välfärdsbrottslighet, eftersom straffskalan för grovt bidragsbrott föreslås bli minst sex månader.

Avsnitt 15.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Kronofogden anser att det behövs ändring av bestämmelser i lönegarantilag och lönegarantiförordning när det gäller förslag att utbetalningar av lönegaranti flyttas över från länsstyrelserna till Skatteverket. Enligt myndighetens uppfattning behövs det även övergångsbestämmelser för att det inte ska råda någon oklarhet om vilken myndighet som ska betala ut lönegaranti i det enskilda fallet. Vid tidigare lagändringar har man utgått från dag för konkursbeslut alternativt konkursansökan.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rikskronofogde efter föredragning av processutvecklare Anna Thelander. I den slutliga handläggningen har även biträdande rikskronofogde Cecilia Hegethorn Mogensen, produktionsdirektör Eva Carlquist, rättschef Ulrika Lindén, tf utvecklingsdirektör Arwid Andersson, kommunikationsdirektör Anna Bergqvist, hr-direktör Helena Karlsson och stabschef Jonas Bergström deltagit.

Christina Gellerbrant Hagberg

Anna Thelander

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

ju.krim@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Arbetsgivarverket har fått för yttrande ovanstående betänkande. Arbetsgivarverket begränsar sina yttranden till frågor av statlig arbetsgivarpolitisk karaktär.

Arbetsgivarverket delar uppfattningen att åtgärder på det område betänkandet tar upp är ytterst angelägna för legitimiteten i välfärdssystemen och tilltron till hanteringen av andra närliggande skattefinansierade och skattesubventionerade system. I förlängningen har det stor betydelse för medborgarnas och företagens tillit till och förtroende för statsförvaltningen.

Arbetsgivarverket har inga synpunkter på de organisatoriska förändringar som föreslås men vill påtala vikten av att tillräcklig tid ges för förändringarna så att lagar och avtal t.ex. i samband med verksamhetsövergång, kan tillämpas på ett bra sätt.

Arbetsgivarverket avstår i övrigt från synpunkter på förslagen i betänkandet.

Beslut i detta ärende fattas av generaldirektör Eva Liedström Adler. I den slutliga handläggningen deltog enhetschef Lars Andrén, arbetsrättsjurist Carl Durling, enhetschef Åsa Krook samt utredare Elisabet Sundén Ingeström, föredragande.

Eva Liedström Adler

Elisabet Sundén Ingeström



Länsstyrelsen
Gävleborg

Enheten för samhällsutveckling och samhällsskydd
Kopola Nelli

REMISSYTTRANDE

2017-08-21

Vedlegg B

1 (2)

Dnr 3765-2017

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande om SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet

Detta yttrande svarar för helheten av remissen dock utan en analys över lönegarantin, då det inom länsstyrelserna bestämdes att de sju länsstyrelser som har denna handläggning skulle ansvara för de delarna i ett yttrande.

Länsstyrelsen Östergötlands yttrande, dnr 207-8845-2017, bifogas till denna som bilaga.

Länsstyrelsen Gävleborg välkomnar det helhetsperspektiv för välfärdssystemens rättssäkerhet som denna statliga utredning sammanför för att både motverka brott mot de gemensamma statliga medlen samt att förebygga framtida brott. Att den gemensamma välfärden är skyddsvärd innebär att vi återkommande vill säkra systemen i takt med att nya möjligheter för brott, fusk och oegentligheter tillkommer.

Länsstyrelsen Gävleborg konstaterar att om man kan i enlighet med utredningens förslag skapa förändring avseende de tre riskgrunderna: vad som finns i registren, vad som står i beslutsunderlaget och myndigheternas möjligheter att utreda brott, kommer det att finnas mycket goda förutsättningar att få kontroll över utbetalningar och att stävja kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Länsstyrelsen Gävleborg ser positivt på förslaget om ökad underrättelseskyldighet som även inkluderar kommunerna samt förslaget om ökad direktåtkomst till information mellan myndigheter. Möjlighet att på dessa sätt höja kvaliteten på uppgifter i folkbokföringen, samt för Skatteverket att radera känt felaktiga uppgifter, ökar den allmänna stringensen om kretsen som genom folkbokföring i Sverige också får möjlighet att åtnjuta välfärd. De lagförslag som syftar till att bättre kunna följa flöden av pengar för att stävja penningtvätt och en parallell ekonomi är också att välkomnas.

Ytterst är en gemensam utbetalningsfunktion för samhällets välfärdsutbetalningar en önskvärd konstruktion och skulle ytterligare öka säkerhet avseende identiteter, motarbeta dubbla utbetalningar och stävja

penningtvätt. Länsstyrelsen Gävleborg hoppas att regeringen skyndsamt inrättar en sådan utredning med syfte att ge förslag för genomförande.

Inom Länsstyrelsernas nya uppdrag om brottsförebyggande samordning finns ett angeläget behov att öka kunskaperna om all brottslighet i samhället. Insikten om att brott förekommer även mot välfärden samt en förståelse för att brotten i sig eroderar välfärdssamhället ger ett starkt incitament att säkra att skattebetalarnas medel brukas rätt. Länsstyrelsernas brottsförebyggande samordning har därför en stor nytta av utredningens materia.

Detta yttrande har beslutats av landshövding Per Bill, i närvaro av länsråd Veronica Lauritzsen och enhetschef Lise Ekenberg; med föredragning av brottsförebyggande samordnaren Nelli Kopola.

Per Bill

Kopola Nelli



Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

Vedlegg B 1 (5)

Datum
2017-08-31

Diarienummer
100-8996-2017

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande om SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Länsstyrelsen i Norrbottens län yttrar sig över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra och beivra (dnr Ju2017/04129/KRIM). Yttrande behandlar de delar i betänkandet som rör lönegaranti.

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att det är angeläget att minska välfärdsbrottslighet och är positiv till utredningen som ett led i att minska bedrägerierna mot staten.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att utbetalningar av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket. Länsstyrelserna har idag en upparbetad erfarenhet av att snabbt och rättssäkert hantera utbetalningar av lönegaranti. Länsstyrelsen anser inte att en flytt av utbetalningsansvaret i sig leder till ökad säkerhet i utbetalningarna. Eventuellt beslut om att lönegarantin ska handläggas av annan myndighet bör avvaktas med tills utredningen om en samordnad utbetalningsmyndighet är genomförd. Länsstyrelsen ser hellre en långsiktig lösning om en flytt skulle bli aktuell, än att riskera att verksamheten flyttas två gånger.

Om en flytt av utbetalningen av lönegaranti skulle bli aktuell anser Länsstyrelsen att det ska innefatta verksamhetsövergång av befintlig personal och överföring av IT-system för att effektivisera och minimera kostnaderna.

Länsstyrelsen anser att det finns skäl att ändra bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på det vis som utredningen föreslår. De föreslagna ändringarna av lagarna tillgodoser ett ökat skydd mot brott som är riktade mot välfärdssystemet. Dock bör utbetalande myndighet läggas till i uppräknningen av berörda myndigheter i 1 § bidragsbrottslagen och 1 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Det är även viktigt att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer får högre krav på sig samt möjlighet att göra kontroller innan de tar beslutet om utbetalning.

Vid en eventuell flytt av lönegaranti till en annan myndighet bör en tydligare ekonomisk utredning göras om hur stort belopp som bör omfördelas. I dagsläget finansieras verksamheten med ett fast belopp per kontrolluppgift. Detta rekvideras en gång per år från Kammarkollegiet.



1.10 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

Länsstyrelsen anser att det finns skäl att ändra bidragsbrottslagen 1 § och 6 § enligt utredningens förslag. Utbetalande myndigheten av lönegarantin (i dag: länsstyrelserna i Dalarna, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland län) bör läggas till i 1 § bland de myndigheter som ska göra anmälan vid misstanke om brott. Detta är viktigt i de fall då konkursförvaltare eller rekonstruktörer inte gör en anmälan.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

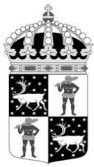
Länsstyrelsen anser att det finns skäl att ändra lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar enligt utredningens förslag i 1 §. Utredningen lyfter fram att beslutsunderlagen för utbetalning av lönegaranti utgör en riskfaktor. Länsstyrelsen håller med och stödjer därför utredningens förslag om att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer utsedda för hantering av lönegarantiärenden också ska omfattas av underrättelseskyldighet. När det gäller lönegaranti är det viktigt att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer får högre krav på sig samt möjlighet att göra kontroller innan de tar besluten om utbetalning.

4.4.8 Länsstyrelser

Länsstyrelsen vill förtydliga vår uppgift utifrån den beskrivningen som finns i utredningen. Vår uppgift att betala ut lönegarantin utifrån konkursförvaltaren eller rekonstruktörens fattade beslut är en rent verkställande uppgift som ska hanteras med skyndsamhet (JO 2007-10-30, dnr 766-2006). När länsstyrelserna misstänker bidragsfusk kan vi endast ta kontakt med konkursförvaltaren eller rekonstruktören och ställa frågor. Vi kan också föra en dialog med Kronofogdemyndigheten som tillsynsmyndighet. Som utbetalande myndighet kan vi inte kontrollera varken anställningstid, lön eller om personen i fråga uppbär ersättning från annan inkomstkälla.

Handläggningen av lönegarantin som den ser ut idag berör myndigheterna Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och till viss del även Kammarkollegiet för de länsstyrelser som valt att använda Kammarkollegiet för indrivning av fordringar. Kammarkollegiet är också den som betalar ut ersättning för lönegarantin till länsstyrelserna.

Länsstyrelsens dialog med Skatteverket i lönegarantiärenden handlar om slutredovisningar, bevakningar och återkrav på företag som gått i konkurs eller varit i rekonstruktion. Länsstyrelsen avvaktar Skatteverkets information om att konkursen eller rekonstruktionen är avslutad och driver därefter in den fordran som staten har rätt att återkräva. Uppgiftens volym mätt i antal årsarbetskrafter är relativt liten. Handläggningen kräver hög kompetens och är konjunkturkänslig.



5.3.7 Länsstyrelserna

Länsstyrelsen anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning har granskat hur systemet med lönegaranti påverkas av att det är konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer som fattar beslut om lönegaranti. Vad vi vet har inte heller information inhämtas från konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer.

En förvaltare är personligt ansvarig för en konkurs. För att garantera säkrare utbetalningar krävs mer än att belägga konkursförvaltarna med underrättelseskyldighet. Utredningen hänvisar till Brottsförebyggande rådet som visar att välfärdsbrottslighet uppgår till 7-10 % den utbetalade lönegarantin. Välfärdsbrottsligheten bör kunna åtgärdas genom en effektivare handläggning från konkursförvaltarnas sida. Förvaltarna behöver mer verktyg, information och tydligare riktlinjer från tillsynsmyndigheten för sin hantering av konkurser. Utredningens resultat och kartläggning behöver kompletteras mer kring detta.

7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag att minska antal utfärdare av identitetshandlingar. Det skulle öka säkerheten i både länsstyrelsens och konkursförvaltarnas arbete.

7.5 Ett effektivare och mer ändamålsenligt informationsutbyte

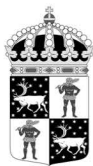
Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning när det gäller att det finns behov av ytterligare åtgärder för att förhindra brott, missbruk och felaktigt utnyttjande av bland annat lönegarantisystemet. Vi anser att det krävs mer åtgärder för att stävja den ekonomiska brottsligheten i form av att handläggande myndighet ska kunna inhämta uppgifter från bland annat Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan om berörd lönegarantiberättigande. Betänkandets förslag om att i högre grad tillåta direktåtkomst till uppgifter mellan myndigheter är därmed nödvändigt.

8.2.4 Utbetalningar av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att utbetalningar av lönegaranti ska flyttas till Skatteverket. Länsstyrelserna har idag en upparbetad erfarenhet av att snabbt och rättssäkert hantera utbetalningar av lönegaranti. Länsstyrelsen anser inte att en flytt av utbetalningsansvaret i sig leder till ökad säkerhet i utbetalningarna.

Länsstyrelsen föreslår att man inväntar utredningen om en samordnad utbetalningsmyndighet innan beslut fattas om överflyttningen av lönegarantin till annan myndighet. Vi ser hellre en långsiktig lösning om en flytt skulle bli aktuell än att verksamheten flyttas vid två tillfällen. Om en flytt av utbetalningen av lönegaranti blir aktuell anser Länsstyrelsen att detta bör innefatta verksamhetsövergång av befintlig personal och medflyttning av IT-system för att effektivisera och minimera initiala kostnader för staten.

Länsstyrelserna kontrollerar i dag inte den lönegarantiberättigandes sidoinkomster och anställningstider. Detta eftersom det inte ingår i länsstyrelsernas uppgift och eftersom länsstyrelsens möjlighet att inhämta information från annan myndighet är begränsad. Om Skatteverket skulle överta handläggningen av lönegarantin behöver uppdraget ses över och möjligheten att göra kontroller utökas. Ytterligare åtgärd för att uppnå en



Länsstyrelsen
Norrbotten

YTTRANDE

Vedlegg B 4 (5)

Datum
2017-08-31

Diarienummer
100-8996-2017

effektivare handläggning bör vara att ge tillsynsmyndigheten utökade möjligheter att utföra granskning av förvaltare samt att utnyttja möjlighet till sanktioner.

Besluten om utbetalning av lönegaranti ska baseras på uppgifter från en konkursförvaltare eller företagsrekonstruktör. För att besluten om utbetalning av lönegaranti ska bli korrekta är det helt avgörande att konkursförvaltaren eller företagsrekonstruktören lämnar rätt uppgifter till myndigheten som ska sköta utbetalningen. Utredningen har inte lagt fram några förslag om att utbetalningsbesluten skulle hanteras annorlunda i detta avseende efter en verksamhetsflytt. Skatteverket skulle således på samma vis vara beroende av att uppgifterna som konkursförvaltaren eller företagsrekonstruktören lämnar är rätt uppgifter för att utbetalningarna av lönegaranti ska bli korrekta. Länsstyrelsen bedömer därför att möjligheterna att förhindra brott och göra korrekta utbetalningar av lönegaranti inte skulle öka om uppgiften flyttades till Skatteverket.

Länsstyrelserna har under 2016 - 2017 arbetat fram ett nytt IT-system för att säkerställa en lika hantering av lönegarantiärenden över landet. I och med det nya lönegarantisystemet och ett gemensamt arbetssätt har riskerna och sårbarheten i handläggningen minskat och en mer samlad ansats har gjorts mot brottsliga angrepp. Funktionerna i programmet minskar risken för felaktiga utbetalningar. Programmet säkerställer också en likställig hantering av lönegarantiärenden.

Länsstyrelserna samverkar också för att se till att ärenden om utbetalning av lönegaranti hanteras på samma vis i hela landet. Det skulle ta tid för en annan myndighet att bygga upp motsvarande kunskap och kompetens. Arbetet har också genom att koncentrerats till enbart sju länsstyrelser, från tidigare 21, vilket inneburit att arbetet redan idag i samordnas och likriktas.

Beslut om utbetalning av lönegaranti måste fattas snabbt. Det finns därför en ökad risk för att systemet missbrukas och utsätts för brottsliga angrepp under tiden som en ny myndighet bygger upp kunskap och kompetens för att hantera utbetalningar av lönegaranti. En omförflyttning av verksamhet skapar alltid initialt ökade kostnader och effektivitetsförluster.



9.3 Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter

Länsstyrelsen är positiv till en utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter för samtliga aktörer som kan besluta om lönegaranti.

15.2 Konsekvenser av förslagen

Länsstyrelserna har under 2016 - 2017 upphandlat, utvecklat och implementerat ett nytt system för handläggningen av lönegarantin. Detta system skulle kunna överlåtas till en annan myndighet vid verksamhetsflytt. För att hushålla med statens medel menar vi att mottagande myndighet bör ta över detta system och ersätta länsstyrelserna för de kostnader som vi haft för att utveckla systemet.

Länsstyrelsen finansierar idag lönegarantiverksamheten genom ersättningar från Kammarkollegiet. Detta enligt bestämmelserna i lönegarantiförordningen (1992:501) 12 § där medel för betalningar enligt lönegarantilagen (1992:497) ska rekvireras från Kammarkollegiet. Vi får 550 kr per kontrolluppgift i ersättning (Regleringsbrev anslag 1:11 Bidrag till lönegarantiersättning, Arbetsmarknadsdepartementet). Länsstyrelsen anser att beräkningarna för omfördelning av medel från länsstyrelserna till Skatteverket är osäker och att beloppet på 20 miljoner kronor per år kan vara felaktigt. Beloppet bör motsvara den ersättning som länsstyrelserna får från Kammarkollegiet, vilket Kammarkollegiet har de exakta uppgifterna om. I utredningen framgår det inte om beräkningarna är gjorda utifrån ett så kallat normalår, eller ett år med få eller många konkurser. Det är väsentligt att ha med detta i beräkningarna eftersom antalet konkurser och rekonstruktioner varierar mycket mellan åren.

När verksamheten koncentrerades från 21 till sju länsstyrelser omflyttades inte några medel för lönegarantin från länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Samma princip bör gälla vid flytt till Skatteverket eller annan myndighet.

De som deltagit i beslutet

Detta yttrande har beslutats digitalt av Landshövding Sven-Erik Österberg efter föredragning av Ekonomichef Heléne Lundholm.



2017-08-30

700-14435-2017

Kontaktperson

Samhällsbyggnadsavdelningen
Annika Wågsäter
010-224 17 61
annika.wagsater@lansstyrelsen.se

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
ju.registrator@regeringskansliet.se

Remissyttrande över SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet

Länsstyrelsen Skåne välkomnar det helhetsperspektiv för välfärdssystemens rättssäkerhet som denna statliga utredning beskriver i syfta att förebygga, förhindra, upptäcka och beivra kvalificerad välfärdsbrottslighet. De synpunkter Länsstyrelsen Skåne har berör de delar av utredningen som rör lönegaranti.

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att det är angeläget att minska välfärdsbrottslighet och är positiv till utredningen som ett led i att minska bedrägerierna mot staten.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att utbetalningar av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket. Länsstyrelserna har idag en upparbetad erfarenhet av att snabbt och rättssäkert hantera utbetalningar av lönegaranti. Länsstyrelsen anser inte att en flytt av utbetalningsansvaret i sig leder till ökad säkerhet i utbetalningarna. Eventuellt beslut om att lönegarantin ska handläggas av annan myndighet bör avvaktas med tills utredningen om en samordnad utbetalningsmyndighet är genomförd. Länsstyrelsen ser hellre en långsiktig lösning om en flytt skulle bli aktuell, än att riskera att verksamheten flyttas två gånger.

Om en flytt av utbetalningen av lönegaranti skulle bli aktuell anser Länsstyrelsen att det ska innefatta verksamhetsövergång av befintlig personal och överföring av IT-system för att effektivisera och minimera kostnaderna.

Länsstyrelsen anser att det finns skäl att ändra bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på det vis som utredningen föreslår. De föreslagna ändringarna av lagarna tillgodoser ett ökat skydd mot brott som är riktade mot välfärdssystemet. Dock bör utbetalande myndighet läggas till i uppräkningsdelen av berörda myndigheter i 1 § bidragsbrottslagen



och 1 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Det är även viktigt att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer får högre krav på sig samt möjlighet att göra kontroller innan de tar besluten om utbetalning.

Vid en eventuell flytt av lönegaranti till en annan myndighet bör en tydligare ekonomisk utredning göras om hur stort belopp som bör omfördelas.

1.10 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

Länsstyrelsen anser att det finns skäl att ändra bidragsbrottslagen 1 § och 6 § enligt utredningens förslag. Utbetalande myndigheten av lönegarantin (i dag: länsstyrelserna i Dalarna, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland län) bör läggas till i 1 § bland de myndigheter som ska göra anmälan vid misstanke om brott. Detta är viktigt i de fall då konkursförvaltare eller rekonstruktörer inte gör en anmälan.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Länsstyrelsen anser att det finns skäl att ändra lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar enligt utredningens förslag i 1 §. Utredningen lyfter fram att beslutsunderlagen för utbetalning av lönegaranti utgör en riskfaktor. Länsstyrelsen håller med och stödjer därför utredningens förslag om att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer utsedda för hantering av lönegarantiärenden också ska omfattas av underrättelseskyldighet. När det gäller lönegaranti är det viktigt att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer får högre krav på sig samt möjlighet att göra kontroller innan de tar besluten om utbetalning.

4.4.8 Länsstyrelser

Länsstyrelsen vill förtydliga vår uppgift utifrån den beskrivningen som finns i utredningen. Vår uppgift att betala ut lönegarantin utifrån konkursförvaltaren eller rekonstruktörens fattade beslut är en rent verkställande uppgift som ska hanteras med skyndsamhet (JO 2007-10-30, dnr 766-2006). När länsstyrelserna misstänker bidragsfusk kan vi endast ta kontakt med konkursförvaltaren eller rekonstruktören och ställa frågor. Vi kan också föra en dialog med Kronofogdemyndigheten som tillsynsmyndighet. Som utbetalande myndighet kan vi inte kontrollera varken anställningstid, lön eller om personen i fråga uppstår ersättning från annan inkomstkälla.



Handläggningen av lönegarantin som den ser ut idag berör myndigheterna Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och till viss del även Kammarkollegiet för de länsstyrelser som valt att använda Kammarkollegiet för indrivning av fordringar. Kammarkollegiet är också den som betalar ut ersättning för lönegarantin till länsstyrelserna.

Länstyrelsens dialog med Skatteverket i lönegarantiärenden handlar om slutredovisningar, bevakningar och återkrav på företag som gått i konkurs eller varit i rekonstruktion. Länsstyrelsen avvaktar Skatteverkets information om att konkursen eller rekonstruktionen är avslutad och driver därefter in den fordran som staten har rätt att återkräva. Uppgiftens volym mätt i antal årsarbetskrafter är relativt liten. Handläggningen kräver hög kompetens och är konjunkturkänslig.

5.3.7 Länsstyrelserna

Länstyrelsen anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning har granskat hur systemet med lönegaranti påverkas av att det är konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer som fattar beslut om lönegaranti. Vad vi vet har inte heller information inhämtas från konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer.

En förvaltare är personligt ansvarig för en konkurs. För att garantera säkrare utbetalningar krävs mer än att belägga konkursförvaltarna med underrättelseskyldighet. Utredningen hänvisar till Brottsförebyggande rådet som visar att välfärdsbrottslighet uppgår till 7 - 10 % den utbetalade lönegarantin. Välfärdsbrottsligheten bör kunna åtgärdas genom en effektivare handläggning från konkursförvaltarnas sida. Förvaltarna behöver mer verktyg, information och tydligare riktlinjer från tillsynsmyndigheten för sin hantering av konkurser. Utredningens resultat och kartläggning behöver kompletteras mer kring detta.

7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

Länstyrelsen är positiv till utredningens förslag att minska antal utfärdare av identitetshandlingar. Det skulle öka säkerheten i både länsstyrelsens och konkursförvaltarnas arbete.

7.5 Ett effektivare och mer ändamålsenligt informationsutbyte

Länstyrelsen delar utredningens uppfattning när det gäller att det finns behov av ytterligare åtgärder för att förhindra brott, missbruk och felaktigt utnyttjande av bland annat lönegarantisystemet. Vi anser att det krävs mer åtgärder för att stävja den ekonomiska brottsligheten i form av att handläggande myndighet ska kunna inhämta uppgifter från bland annat Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan om berörd lönegarantiberättigande. Betänkandets förslag om att i



högre grad tillåta direktåtkomst till uppgifter mellan myndigheter är därmed nödvändigt.

8.2.4 Utbetalningar av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att utbetalningar av lönegaranti ska flyttas till Skatteverket. Länsstyrelserna har idag en upparbetad erfarenhet av att snabbt och rättssäkert hantera utbetalningar av lönegaranti. Länsstyrelsen anser inte att en flytt av utbetalningsansvaret i sig leder till ökad säkerhet i utbetalningarna.

Länsstyrelsen föreslår att man inväntar utredningen om en samordnad utbetalningsmyndighet innan beslut fattas om överflyttningen av lönegarantin till annan myndighet. Vi ser hellre en långsiktig lösning om en flytt skulle bli aktuell än att verksamheten flyttas vid två tillfällen. Om en flytt av utbetalningen av lönegaranti blir aktuell anser Länsstyrelsen att detta bör innefatta verksamhetsövergång av befintlig personal och medflyttning av IT-system för att effektivisera och minimera initiala kostnader för staten.

Länsstyrelserna kontrollerar i dag inte den lönegarantiberättigandes sidoinkomster och anställningstider. Detta eftersom det inte ingår i länsstyrelsernas uppgift och eftersom länsstyrelsens möjlighet att inhämta information från annan myndighet är begränsad. Om Skatteverket skulle överta handläggningen av lönegarantin behöver uppdraget ses över och möjligheten att göra kontroller utökas. Ytterligare åtgärd för att uppnå en effektivare handläggning bör vara att ge tillsynsmyndigheten utökade möjligheter att utföra granskning av förvaltare samt att utnyttja möjlighet till sanktioner.

Besluten om utbetalning av lönegaranti ska baseras på uppgifter från en konkursförvaltare eller företagsrekonstruktör. För att besluten om utbetalning av lönegaranti ska bli korrekta är det helt avgörande att konkursförvaltaren eller företagsrekonstruktören lämnar rätt uppgifter till myndigheten som ska sköta utbetalningen. Utredningen har inte lagt fram några förslag om att utbetalningsbesluten skulle hanteras annorlunda i detta avseende efter en verksamhetsflytt. Skatteverket skulle således på samma vis vara beroende av att uppgifterna som konkursförvaltaren eller företagsrekonstruktören lämnar är rätt uppgifter för att utbetalningarna av lönegaranti ska bli korrekta. Länsstyrelsen bedömer därför att möjligheterna att förhindra brott och göra korrekta utbetalningar av lönegaranti inte skulle öka om uppgiften flyttades till Skatteverket.

Länsstyrelserna har under 2016 - 2017 arbetat fram ett nytt IT-system för att säkerställa en lika hantering av lönegarantiärenden över landet. I och med det nya lönegarantisystemet och ett gemensamt arbetssätt har riskerna och sårbarheten i handläggningen minskat och en mer samlad ansats har gjorts mot brottsliga angrepp. Funktionerna i programmet minskar risken för felaktiga utbetalningar. Programmet säkerställer också en likställig hantering av lönegarantiärenden.



Länstyrelserna samverkar också för att se till att ärenden om utbetalning av lönegaranti hanteras på samma vis i hela landet. Det skulle ta tid för en annan myndighet att bygga upp motsvarande kunskap och kompetens. Arbetet har också genom att koncentrerats till enbart sju länsstyrelser, från tidigare 21, vilket inneburit att arbetet redan idag i samordnas och likriktas.

Beslut om utbetalning av lönegaranti måste fattas snabbt. Det finns därför en ökad risk för att systemet missbrukas och utsätts för brottsliga angrepp under tiden som en ny myndighet bygger upp kunskap och kompetens för att hantera utbetalningar av lönegaranti. En omförflyttning av verksamhet skapar alltid initialt ökade kostnader och effektivitetsförluster.

9.3 Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter

Länstyrelsen är positiv till en utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter för samtliga aktörer som kan besluta om lönegaranti.

15.2 Konsekvenser av förslagen

Länstyrelserna har under 2016 - 2017 upphandlat ett nytt system för handläggningen av lönegarantin. Detta system skulle kunna överlåtas till en annan myndighet vid verksamhetsflytt. För att hushålla med statens medel menar vi att mottagande myndighet bör ta över detta system och ersätta länsstyrelserna för de kostnader som vi haft för att utveckla systemet.

Länstyrelsen finansierar idag lönegarantiverksamheten genom ersättningar från Kammarkollegiet. Detta enligt bestämmelserna i lönegarantiförordningen (1992:501) 12 § där medel för betalningar enligt lönegarantilagen (1992:497) ska rekvideras från Kammarkollegiet. Vi får 550 kr per kontrolluppgift i ersättning (Regleringsbrev anslag 1:11 Bidrag till lönegarantiersättning, Arbetsmarknadsdepartementet). Länstyrelsen anser att beräkningarna för omfördelning av medel från länsstyrelserna till Skatteverket är osäker och att beloppet på 20 miljoner kronor per år kan vara felaktigt. Beloppet bör motsvara den ersättning som länsstyrelserna får från Kammarkollegiet, vilket Kammarkollegiet har de exakta uppgifterna om. I utredningen framgår det inte om beräkningarna är gjorda utifrån ett så kallat normalår, eller ett år med få eller många konkurser. Det är väsentligt att ha med detta i beräkningarna eftersom antalet konkurser och rekonstruktioner varierar mycket mellan åren.



När verksamheten koncentrerades från 21 till sju länsstyrelser omflyttades inte några medel för lönegarantin från länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Samma princip bör gälla vid flytt till Skatteverket.

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Ola Melin efter föredragning av brottsförebyggande samordnare Annika Wågsäter. Vid handläggningen har även Gull-Maj Carlsson samordnare för lönegaranti, Kristian Hansson enhetschef för ekonomistyrning, Ulrika Jerre enhetschef för social hållbarhet och Peter Cavala avdelningschef samhällsbyggnadsavdelningen deltagit.

Ola Melin

Annika Wågsäter

Detta beslut har bekräftats digitalt och har därför inga namnunderskrifter.



Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande om SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra och beivra (dnr Ju2017/04129/KRIM). Yttrande behandlar de delar i betänkandet som rör lönegaranti.

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att det är angeläget att minska välfärdsbrottslighet och är positiv till utredningen som ett led i att minska bedrägerierna mot staten.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att utbetalningar av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket. Länsstyrelserna har idag en upparbetad erfarenhet av att snabbt och rättssäkert hantera utbetalningar av lönegaranti. Länsstyrelsen anser inte att en flytt av utbetalningsansvaret i sig leder till ökad säkerhet i utbetalningarna. Eventuellt beslut om att lönegarantin ska handläggas av annan myndighet bör avvaktas med tills utredningen om en samordnad utbetalningsmyndighet är genomförd. Länsstyrelsen ser hellre en långsiktig lösning om en flytt skulle bli aktuell, än att riskera att verksamheten flyttas två gånger.

Om en flytt av utbetalningen av lönegaranti skulle bli aktuell anser Länsstyrelsen att det ska innefatta verksamhetsövergång av befintlig personal och överföring av IT-system för att effektivisera och minimera kostnaderna.

Länsstyrelsen anser att det finns skäl att ändra bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på det vis som utredningen föreslår. De föreslagna ändringarna av lagarna tillgodoser ett ökat skydd mot brott som är riktade mot välfärdssystemet. Dock bör utbetalande myndighet läggas till i uppräknningen av berörda myndigheter i 1 § bidragsbrottslagen och 1 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Det är även viktigt att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer får högre krav på sig samt möjlighet att göra kontroller innan de tar besluten om utbetalning.

Vid en eventuell flytt av lönegaranti till en annan myndighet bör en tydligare ekonomisk utredning göras om hur stort belopp som bör omfördelas.

1.10 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

Länsstyrelsen anser att det finns skäl att ändra bidragsbrottslagen 1 § och 6 § enligt utredningens förslag. Utbetalande myndigheten av lönegarantin (i dag: länsstyrelserna i Dalarna, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland län) bör läggas till i 1 § bland de myndigheter som ska göra anmälan vid misstanke om brott. Detta är viktigt i de fall då konkursförvaltare eller rekonstruktörer inte gör en anmälan.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Länsstyrelsen anser att det finns skäl att ändra lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar enligt utredningens förslag i 1 §. Utredningen lyfter fram att beslutsunderlagen för utbetalning av lönegaranti utgör en riskfaktor. Länsstyrelsen håller med och stödjer därför utredningens förslag om att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer utsedda för hantering av lönegarantiärenden också ska omfattas av underrättelseskyldighet. När det gäller lönegaranti är det viktigt att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer får högre krav på sig samt möjlighet att göra kontroller innan de tar beslutet om utbetalning.

4.4.8 Länsstyrelser

Länsstyrelsen vill förtydliga vår uppgift utifrån den beskrivningen som finns i utredningen. Vår uppgift att betala ut lönegarantin utifrån konkursförvaltaren eller rekonstruktörens fattade beslut är en rent verkställande uppgift som ska hanteras med skyndsamhet (JO 2007-10-30, dnr 766-2006). När länsstyrelserna misstänker bidragsfusk kan vi ta kontakt med konkursförvaltaren eller rekonstruktören och ställa frågor. Vi kan också föra en dialog med Kronofogdemyndigheten som tillsynsmyndighet. Som utbetalande myndighet kan vi inte kontrollera varken anställningstid, lön eller om personen i fråga uppbär ersättning från annan inkomstkälla.

Handläggningen av lönegarantin som den ser ut idag berör myndigheterna Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och till viss del även Kammarkollegiet för de länsstyrelser som valt att använda Kammarkollegiet för indrivning av

fordringar. Kammarkollegiet är också den som betalar ut ersättning för lönegarantin till länsstyrelserna.

Länsstyrelsens dialog med Skatteverket i lönegarantiärenden handlar om slutredovisningar, bevakningar och återkrav på företag som gått i konkurs eller varit i rekonstruktion. Länsstyrelsen avvaktar Skatteverkets information om att konkursen eller rekonstruktionen är avslutad och driver därefter in den fordran som staten har rätt att återkräva. Uppgiftens volym mätt i antal årsarbetskrafter är relativt liten. Handläggningen kräver hög kompetens och är konjunkturkänslig.

5.3.7 Länsstyrelserna

Länsstyrelsen anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning har granskat hur systemet med lönegaranti påverkas av att det är konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer som fattar beslut om lönegaranti. Vad vi vet har inte heller information inhämtas från konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer.

En förvaltare är personligt ansvarig för en konkurs. För att garantera säkrare utbetalningar krävs mer än att belägga konkursförvaltarna med underrättelseskyldighet. Utredningen hänvisar till Brottsförebyggande rådet som visar att välfärdsbrottslighet uppgår till 7-10 % den utbetalade lönegarantin. Välfärdsbrottsligheten bör kunna åtgärdas genom en effektivare handläggning från konkursförvaltarnas sida. Förvaltarna behöver mer verktyg, information och tydligare riktlinjer från tillsynsmyndigheten för sin hantering av konkurser. Utredningens resultat och kartläggning behöver kompletteras mer kring detta.

7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag att minska antal utfärdare av identitetshandlingar. Det skulle öka säkerheten i både länsstyrelsens och konkursförvaltarnas arbete.

7.5 Ett effektivare och mer ändamålsenligt informationsutbyte

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning när det gäller att det finns behov av ytterligare åtgärder för att förhindra brott, missbruk och felaktigt utnyttjande av bland annat lönegarantisystemet. Vi anser att det krävs mer åtgärder för att stävja den ekonomiska brottsligheten i form av att handläggande myndighet ska kunna inhämta uppgifter från bland annat Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan om berörd lönegarantiberättigande. Betänkandets förslag om att i högre grad tillåta direktåtkomst till uppgifter mellan myndigheter är därmed nödvändigt.

8.2.4 Utbetalningar av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att utbetalningar av lönegaranti ska flyttas till Skatteverket. Länsstyrelserna har idag en upparbetad erfarenhet av att snabbt och rättssäkert hantera utbetalningar av lönegaranti. Länsstyrelsen anser inte att en flytt av utbetalningsansvaret i sig leder till ökad säkerhet i utbetalningarna.

Länsstyrelsen föreslår att man inväntar utredningen om en samordnad utbetalningsmyndighet innan beslut fattas om överflyttningen av lönegarantin till annan myndighet. Vi ser hellre en långsiktig lösning om en flytt skulle bli aktuell än att verksamheten flyttas vid två tillfällen. Om en flytt av utbetalningen av lönegaranti blir aktuell anser Länsstyrelsen att detta bör innefatta verksamhetsövergång av befintlig personal och medflyttning av IT-system för att effektivisera och minimera initiala kostnader för staten.

Länsstyrelserna kontrollerar i dag inte den lönegarantiberättigandes sidoinkomster och anställningstider. Detta eftersom det inte ingår i länsstyrelsernas uppgift och eftersom länsstyrelsens möjlighet att inhämta information från annan myndighet är begränsad. Om Skatteverket skulle överta handläggningen av lönegarantin behöver uppdraget ses över och möjligheten att göra kontroller utökas. Ytterligare åtgärd för att uppnå en effektivare handläggning bör vara att ge tillsynsmyndigheten utökade möjligheter att utföra granskning av förvaltare samt att utnyttja möjlighet till sanktioner.

Besluten om utbetalning av lönegaranti ska baseras på uppgifter från en konkursförvaltare eller företagsrekonstruktör. För att besluten om utbetalning av lönegaranti ska bli korrekta är det helt avgörande att konkursförvaltaren eller företagsrekonstruktören lämnar rätt uppgifter till myndigheten som ska sköta utbetalningen. Utredningen har inte lagt fram några förslag om att utbetalningsbesluten skulle hanteras annorlunda i detta avseende efter en verksamhetsflytt. Skatteverket skulle således på samma vis vara beroende av att uppgifterna som konkursförvaltaren eller företagsrekonstruktören lämnar är rätt uppgifter för att utbetalningarna av lönegaranti ska bli korrekta. Länsstyrelsen bedömer därför att möjligheterna att förhindra brott och göra korrekta utbetalningar av lönegaranti inte skulle öka om uppgiften flyttades till Skatteverket.

Länsstyrelserna har under 2016 - 2017 arbetat fram ett nytt IT-system för att säkerställa en lika hantering av lönegarantiärenden över landet. I och med det nya lönegarantisystemet och ett gemensamt arbetssätt har riskerna och sårbarheten i handläggningen minskat och en mer samlad ansats har gjorts mot brottsliga angrepp. Funktionerna i programmet minskar risken för felaktiga utbetalningar. Programmet säkerställer också en likställig hantering av lönegarantiärenden.

Länsstyrelserna samverkar också för att se till att ärenden om utbetalning av lönegaranti hanteras på samma vis i hela landet. Det skulle ta tid för en annan myndighet att bygga upp motsvarande kunskap och kompetens.

Arbetet har också genom att koncentrerats till enbart sju länsstyrelser, från tidigare 21, vilket inneburit att arbetet redan idag i samordnas och likriktas.

Beslut om utbetalning av lönegaranti måste fattas snabbt. Det finns därför en ökad risk för att systemet missbrukas och utsätts för brottsliga angrepp under tiden som en ny myndighet bygger upp kunskap och kompetens för att hantera utbetalningar av lönegaranti. En omförflyttning av verksamhet skapar alltid initialt ökade kostnader och effektivitetsförluster.

9.3 Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter

Länsstyrelsen är positiv till en utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter för samtliga aktörer som kan besluta om lönegaranti.

15.2 Konsekvenser av förslagen

Länsstyrelserna har under 2016 - 2017 upphandlat ett nytt system för handläggningen av lönegarantin. Detta system skulle kunna överlåtas till en annan myndighet vid verksamhetsflytt. För att hushålla med statens medel menar vi att mottagande myndighet bör ta över detta system och ersätta länsstyrelserna för de kostnader som vi haft för att utveckla systemet.

Länsstyrelsen finansierar idag lönegarantiverksamheten genom ersättningar från Kammarkollegiet. Detta enligt bestämmelserna i lönegarantiförordningen (1992:501) 12 § där medel för betalningar enligt lönegarantilagen (1992:497) ska rekvireras från Kammarkollegiet. Vi får 550 kr per kontrolluppgift i ersättning (Regleringsbrev anslag 1:11 Bidrag till lönegarantiersättning, Arbetsmarknadsdepartementet). Länsstyrelsen anser att beräkningarna för omfördelning av medel från länsstyrelserna till Skatteverket är osäker och att beloppet på 20 miljoner kronor per år kan vara felaktigt. Beloppet bör motsvara den ersättning som länsstyrelserna får från Kammarkollegiet, vilket Kammarkollegiet har de exakta uppgifterna om. I utredningen framgår det inte om beräkningarna är gjorda utifrån ett så kallat normalår, eller ett år med få eller många konkurser. Det är väsentligt att ha med detta i beräkningarna eftersom antalet konkurser och rekonstruktioner varierar mycket mellan åren.

När verksamheten koncentrerades från 21 till sju länsstyrelser omflyttades inte några medel för lönegarantin från länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Samma princip bör gälla vid flytt till Skatteverket.

Detta yttrande har beslutats av tf. landshövdingen Lisbeth Schultze, efter föredragning av tf. ekonomichefen Emelie Zetterström.

Lisbeth Schultze

Emelie Zetterström

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.



Länsstyrelsen
Örebro län

Ida Klingzell
010-2248615
ida.klingzell@lansstyrelsen.se

Vedlegg(B)

Yttrande
2017-08-25

Dnr 101-3312-2017

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen i Örebro välkomnar den statliga utredning som gjort en översyn av statens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden. Utredningen ger ökad kunskap om denna brottstyp och vilka förebyggande åtgärder som bör vidtas.

Länsstyrelsen i Örebro kan inte uttala sig i detalj om de enskilda lag- och åtgärdsförslagen som rör andra myndigheter. Länsstyrelsen i Örebro har behandlat delar av remissen och främst fokuserat på brottsförebyggande åtgärder samt förslagen som rör länsstyrelsens verksamhet. Vi kan dock konstatera, att lag- och åtgärdsförslagen i utredningen skapar ett samlat grepp mot kvalificerad välfärdsbrottslighet och om de genomförs, kan de bidra till att, minska sårbarheten hos myndigheter med en utbetalande funktion.

Länsstyrelsen i Örebro ställer sig positiv till förslaget att se över oriktiga identiteter, intyg och en säkrare hantering av identitetrelaterade frågor.

Länsstyrelsen i Örebro ställer sig även bakom förslaget att minska antalet utfärdare av identitetshandlingar och att ge en myndighet övergripande ansvar.

Länsstyrelsen i Örebro ställer sig bakom förslaget att uppgifter om arbetsförhållanden ska standardiseras och kunna tillhandahållas av Skatteverket.

Utredningens förslag om att lönegarantin ska handläggas av Skatteverket bör avvaktas tills utredningen om ett samordnat utbetalningssystem är genomförd. Länsstyrelsen i Örebro ser hellre en långsiktig lösning om en flytt skulle bli aktuell.

Länsstyrelsen i Örebro välkomnar inrättande av en ny organisation för brottsbekämpning av kvalificerad välfärdsbrottslighet.

Synpunkter på betänkandets förslag

7.4 Motverka oriktiga identiteter och oriktiga intyg

Länsstyrelsen i Örebro ställer sig positiv till förslaget att se över oriktiga identiteter och intyg. Intygen ligger till grund för många rättigheter och skyldigheter och används ofta vid brottslighet riktad mot välfärdssystemet. Det är av stor betydelse att dessa handlingar verkligen speglar verkliga förhållanden. Genom att motverka oriktiga identiteter och oriktiga intyg kan flertalet välfärdsbrott förebyggas och förhindras.

7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

Länsstyrelsen i Örebro välkomnar en säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor. I denna typ av brottslighet förekommer det ofta oriktiga identiteter och därför är det av stor betydelse att dessa frågor hanteras på ett säkert sätt. Kriminella aktörer utvecklar hela tiden nya sätt för att utnyttja välfärdssystemen och att förfälska identiteter (Brå 2016:9 s.120). Därför bör hanteringen av identitetshandlingar ses över kontinuerligt för att undvika att denna typ av brottslighet ökar.

Länsstyrelsen i Örebro ser även positivt på förslaget att minska antalet utfärdare av identitetshandlingar och att ge en myndighet övergripande ansvar. Idag ligger utfärdandet av identitetshandlingar hos flera olika myndigheter. Sannolikt leder det till att utfärdande ser olika ut och att rättssäkerheten inte är densamma. Genom att ge en myndighet det övergripande ansvaret kan det bli lättare att upptäcka och spåra identitetsrelaterade brott som är kopplade till oriktiga identiteter.

7.4.4 Intyg med uppgifter om arbetsförhållanden standardiseras

Länsstyrelsen i Örebro ställer sig bakom förslaget att uppgifter om arbetsförhållanden ska standardiseras och kunna tillhandahållas av

Skatteverket. I dagsläget är det stor variation på kvalitén på intygen. Detta leder till att det är svårt för myndigheter att skilja på äkta intyg och felaktiga. Enligt Brås rapport (2015:8 s.46–47) förekommer det handskrivna, svårtydda och bristfälliga uppgifter i flera arbetsintyg. Ett standardiserat intyg skulle avsevärt kunna förbättra intygen och medföra en bättre kontroll.

7.6 Bättre förutsättningar för kontroll

Utredningen föreslår bättre förutsättningar för kontroll. Länsstyrelsen i Örebro är positiv till förslaget eftersom det anses vara ett av det mest ändamålsenliga verktyg för att motverka felaktiga utbetalningar och kvalificerad välfärdsbrottslighet. Fungerade kontroll hos utbetalande myndigheter har en brottsförebyggande effekt. Länsstyrelsen i Örebro vill dock betona betydelsen att den förbättrade kontrollen blir synliggjord för dem som kan tänkas begå denna typ av brott. Då, kan kontrollen ha en god brottsförebyggande effekt.

8.2.4 Utbetalning av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket

Länsstyrelserna har under lång tid upparbetat kompetens och erfarenhet av utbetalningen av lönegarantin. Idag ligger uppdraget att betala ut lönegarantin på sju länsstyrelser. Länsstyrelsen i Örebro har inte uppdraget att betala ut lönegarantin.

Utöver Länsstyrelsen är det många aktörer inblandade i handläggandet av lönegarantin. Som det ser ut idag berörs myndigheter som Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten. Vi instämmer i förslaget att så få parter som möjligt bör ha ansvaret för lönegarantin eftersom det underlättar och effektiviserar handläggningen, samtidigt som det stävjar välfärdsbrottsligheten. Det blir också bättre förutsättningar att bygga upp en samlad kompetens inom området och informationsutbytet underlättas. Länsstyrelsen i Örebro vill dock betona att det kan vara av vikt att avvakta tills utredningen om ett samordnat utbetalningssystem är genomförd, eftersom det kan vara negativt att flytta lönegarantin först till Skatteverket för att senare flytta den igen.

Om man väljer att avvakta med att flytta lönegarantin tills utredningen är klar, bör det ändå vidtas åtgärder för att förbättra kontrollen hos aktörer som handlägger ärenden om lönegarantin. Exempelvis behövs det redas ut hur rutinerna ser ut när konkursförvaltare, rekonstruktörer eller Kronofogsmyndigheten fattar beslut om lönegarantin. Dessa förvaltare är

Yttrande
2017-08-25

Dnr 101-3312-2017

ansvariga för en konkurs och beslutar vilka som har rätt till lönegaranti. Förvaltarna har i uppdrag att ha en effektiv handläggning, för att den anställda ska slippa stå utan lön under längre tid. Samtidigt ska de se över intyg och likande för att se att det stämmer med verkliga förhållanden. För att besluten om utbetalningar av lönegaranti ska bli korrekta är det helt avgörande att konkursförvaltarna, rekonstruktörerna eller kronofogdemyndigheterna lämnar rätt uppgifter till de utbetalande myndigheterna. Därför är det av betydelse att ge förvaltare verktyg, information och tydligare riktlinjer för att de ska ha möjlighet att bli effektivare i sin kontroll. Det skulle också kunna minska risken för välfärdsbrottsligheten som riktar sig mot lönegarantin.

11.4 Ny organisation för brottsbekämpning

Länsstyrelsen i Örebro välkomnar inrättande av en ny organisation för brottsbekämpning. Med tanke på att den kvalificerade välfärdsbrottsligheten har en ökande utvecklingstrend och blir mer omfattande, finns det goda argument för inrättandet av en ny organisation för brottsbekämpning som är mer specialiserad på denna typ av brott.

Kvalificerad välfärdsbrottslighet är ett heterogent brottsområde och många gånger har denna typ av brottslighet särdrag som inte liknar annan typ av brottslighet. Det krävs spetskompetens som de brottsbekämpande myndigheterna inte alltid har kunskap till.

I detta ärende har landshövding Maria Larsson beslutat och Ida Klingzell har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även länsråd Anna Olofsson, avdelningschef Anita Norén och enhetschef Per-Olov Mörn deltagit.

Maria Larsson,
Landshövding

Ida Klingzell,
Regional brottsförebyggande samordnare

REMISSVAR

1 (4)

DATUM
2017-08-29
ERT DATUM
2017-05-17DIARIENR
2017/119-4
ER BETECKNING
Ju2017/04129/KRIMRegeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra och beivra (SOU 2017:37)

Sammanfattning av Statskontorets remissvar

Statskontoret anser att utredningens förslag i huvudsak bör genomföras. I vårt remissvar redovisar vi framförallt synpunkter på förslagen om att Försäkringskassan ska få ansvar för att utreda bidragsbrott och att utbetalningar från välfärdssystemen ska samlas vid en myndighet.

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag att Försäkringskassan bör få i uppgift att utreda enklare bidragsbrott. Regeringen bör säkerställa att polisens utredningskapaciteten upprätthålls när den nya organisationen byggs upp.

Statskontoret delar utredningens bedömning att det krävs ett ökat informationsutbyte mellan statliga myndigheter, arbetslöshetskassorna och kommunerna för att minska omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Statskontoret avstyrker utredningens förslag om att det bör skapas en samordnad statlig funktion för utbetalningar från välfärdssystemen. Skälet är att förslaget sannolikt skulle medföra betydande kostnader och verksamhetsmässiga risker. Statskontoret föreslår att regeringen istället utreder om det finns andra sätt att komma tillrätta med att bidragsutbetalande myndigheter saknar information från andra utbetalare. En möjlighet som bör undersökas särskilt i detta sammanhang är om det går att samla information från de utbetalande myndigheterna i en gemensam databas.

Förslagen värnar om välfärdssystemens legitimitet

Statskontoret anser att de åtgärder som utredningen föreslår i huvudsak bör genomföras. Utredningen visar att brotten mot välfärdssystemen är omfattande och att ansvariga myndigheter har svårt att förhindra, upptäcka och beivra brott. Att brotten kan begås förklaras bland annat av att myndigheter har svårt att upptäcka när bidragstagare använder felaktiga uppgifter.

Flera av utredningens förslag innebär ett sämre skydd av bidragssökandes personliga integritet. Enligt Statskontoret är detta motiverat eftersom de nya

kontrollmuligheter som utredningen foreslår behövs för att förhindra att välfärdssystemens legitimitet urholkas.

Försäkringskassan bör få i uppgift att utreda bidragsbrott

Statskontorets ställer sig bakom förslaget om att inrätta en särskild utredningsfunktion på Försäkringskassan med uppgift att utreda bidragsbrott. Genom att flytta över delar av Polisens utredningsansvar till Försäkringskassan kan regeringen säkerställa att de nya åtgärder som införs för att upptäcka brott också leder till att brott utreds och beivras.

Utredningen visar att Polisen endast utreder en mindre del av de anmälningar som andra myndigheter gör av misstänkta bidragsbrott. Statskontoret bedömer det inte som troligt att Polisen kan ge bidragsbrott högre prioritet de närmaste åren, givet myndighetens övriga utvecklingsbehov.¹

Polisen måste fortsätta att utreda bidragsbrott tills reformen är genomförd

Arbetet med att utreda bidragsbrott får inte stanna av under uppbyggnaden av den nya utredningsorganisationen. Detta kräver att regeringen är aktiv i sin styrning, bland annat genom direktiv till Polisen och Försäkringskassan att bedriva en nära samverkan. Den takt i vilken Försäkringskassan kan bygga ut sin utredningskapacitet bör vara styrande för Polisens möjlighet att dra ned på sin utredningsverksamhet.

Den brottsutredande verksamheten behöver en organisation som utgår från verksamhetens behov

Statskontoret anser att det är viktigt att regeringen ser till att Försäkringskassans brottsutredande verksamhet organiseras med hänsyn till verksamhetens behov av att göra fysiska besök och hur myndighetens förutsättningar att rekrytera nödvändig kompetens ser ut. Sannolikt kommer Försäkringskassan att behöva starta upp den nya verksamheten i olika etapper för att hinna rekrytera och utbilda de ungefär 200 medarbetare som föreslås ingå i organisationen. Skatteverkets erfarenheter av att organisera myndighetens skattebrottsenheter bör tas till vara i det kommande utredningsarbetet.

Utbetalningarna från välfärdssystemen bör inte centraliseras

Statskontoret avstyrker förslaget om att bygga upp en samordnad utbetalningsfunktion för att verkställa utbetalningar från välfärdssystemen. Anledningen är att Statskontoret bedömer att förslaget kommer att medföra alltför

¹ Statskontoret 2016:22 *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Del 1 om genomförandearbetet.*

höga kostnader. Dessutom finns det en risk för att det kan uppstå problem med att betala ut ersättningar vid uppstarten av en sådan funktion.

Förslaget kommer att kräva omfattande investeringar

De myndigheter som betalar ut ersättningar från välfärdssystemen har var och en lagt ned stora resurser på att utveckla verksamhetsanpassade administrativa it-system. Statskontoret ifrågasätter om det är kostnadseffektivt att göra den investering som krävs för att utveckla ett nytt myndighetsgemensamt administrativt lager i form av en gemensam utbetalningsfunktion. En sådan funktion ökar dessutom komplexiteten i myndigheternas it-system, vilket innebär risker för försämrade funktionalitet och högre handläggningskostnader.

Utbetalningar från välfärdssystemen måste fungera

Ett annat skäl till att Statskontoret avstyrker förslaget är att det finns en risk för att det kan uppstå problem med att utföra utbetalningar under genomförandet.² Sådana problem skulle kunna bli mycket kännbara för bidragsberättigade som inte får sina utbetalningar från välfärdssystemen i tid.

Regeringen bör pröva om samordnade kontroller kan genomföras på annat sätt

Statskontoret delar utredningens bedömning att det krävs ett ökat informationsutbyte mellan statliga myndigheter, arbetslöshetskassorna och kommunerna för att minska omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

Statskontoret rekommenderar regeringen att pröva om det istället går att bygga upp en databas som registrerar information om de utbetalningar som statliga myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner genomför. En sådan databas bör kunna användas för de myndighetsövergripande maskinella kontroller som utredningen efterfrågar. Informationen bör också kunna användas för att genomföra strategiska analyser av missbruk och fusk. Däremot kommer det inte att gå att bygga in automatiska stopp av verkställigheten av utbetalningar när felaktigheter upptäcks. Ansvariga myndighet kan dock få tillgång till information som gör det möjligt att stoppa nästa utbetalning och i vissa fall kräva tillbaka tidigare utbetalade bidrag.

² Statskontorets erfarenheter av stora it-projekt visar att det inte är ovanligt med inkörningsproblem. Se till exempel Statskontoret 2016:25 *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd*, Statskontoret 2014:25 *Grönt, gult eller rött ljus? Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkort* och Statskontoret 2013:23 *Styrningen av Polisens it-verksamhet*.

REMISSVAR

4

DATUM

DIARIENR

2017-08-29

2017/119-4

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Johan Wockelberg-Hedlund, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Johan Wockelberg-Hedlund

Ju2017/04129/KRIM
Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

E-legitimationsnämndens remissyttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäck och beivra (SOU 2017:37)

E-legitimationsnämnden är en statlig myndighet som ansvarar för det svenska tillitsramverket för elektroniska id-handlingar (e-legitimationer) och granskar offentliga och privata e-legitimationsutfärdare som ansöker till E-legitimationsnämnden. De e-legitimationsutfärdare som godkänns i granskningen har rätt att använda kvalitetsmärkningen ”Svensk e-legitimation” (www.elegnamnden.se).

E-legitimationernas tillitsnivå är beroende av vilken tillit det finns anledning att hysa för fysiska identitetshandlingar. Kontroll av id-handlingar (s.k. grundidentifiering) krävs alltid vid ansökan om e-legitimation. Vid ansökan om, och förnyelse av, e-legitimation på den högsta tillitsnivån krävs dessutom personligt besök. Nämnden lämnar därför följande synpunkter.

7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

E-legitimationsnämnden delar utredningens bedömning att det är av nödvändigt att vidta åtgärder för att höja kvaliteten i identitetshandlingar och ställer sig bakom utredningens förslag.

Säker e-legitimering försvårar brott som identitetskapning och bedrägerier och är därför en nyckel till förtroendet för det digitala samhället. E-legitimationer som samhället kan lita på, bygger på att den fysiska identitetshandling som den enskilde använder för att styrka sin identitet med vid utfärdandet är av tillräcklig kvalitet. E-legitimationsnämnden föreslog därför i sin rapport ”Fortsatt försörjning av tjänster för e-legitimering och e-underskrift” (Dnr: 131 645711-15/9513) till regeringen att endast en statlig myndighet ska ha som uppgift att utfärda identitetshandlingar och att biometriska uppgifter i den befintliga identitetshandlingen ska jämföras med personens egen biometri vid nyutfärdande av identitetshandlingar. Det är vidare viktigt att allt kring en persons identifiering; den fysiska, biometriska och den elektroniska tillsammans med den digitala infrastrukturen, betraktas som en helhet där samtliga komponenter beroende av varandra för att en säker identifiering ska ske.

För att öka möjligheten att oriktiga identitetshandlingar upptäcks är det lämpligt att på bred front i samhället införa elektroniska spärrkontroller av fysiska id-handlingar för att förhindra bedrägerier.

Beslut i denna fråga har fattats av E-legitimationsnämnden i närvaro av nämndens ordförande Gunilla Nordlöf, nämndens ledamöter Katrin Westling Palm, Stefan Olowsson, Jan Zetterdahl, Per Mosseby och Annika Bränström (föredragande) samt Eva Sartorius.

I beredningen av ärendet har verksjurist Anna Månsson Nylén deltagit.

Gunilla Nordlöf

E-legitimationsnämndens ordförande



Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten
103 33 Stockholm

Yttrande avseende remissen Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Universitetet ställer sig i huvudsakligen positiv till utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärdens förslag. Förslaget att Skatteverket ska ges i uppdrag att ta fram ett standardiserat intyg, ett s.k. arbetsbevis är synnerligen väl genomtänkt.

Utredningen har onekligen lagt ned ett både omfattande och gediget arbete. Det är onekligen så att det säkert finns anledning att genomföra en striktare kontroll av medelstilldelning av landets välfärdsresurser och att det kan finnas behov av en ökad möjlighet till samkörning och kanske även centralisering av register för att underlätta kontrollen. En del lagändringar gäller också mindre problematiska förändringar, såsom skyldigheten att betala elektroniskt så att det kan spåras på ett vettigt sätt. Likaså att lägga fler uppgifter på Ekobrottsmyndigheten. Universitetet ställer sig helt bakom tankarna att inrätta en samordnande myndighet med uppgift att sköta en samordnad och förstärkt maskinell kontroll innan besluten verkställs. Men vi vill samtidigt uppmärksamma riskerna med att den personliga integriteten kan komma att kränkas, när känsliga uppgifter blir tillgänglig för flera aktörer och personer. Detta remissvar avges i en tid där skandalen med Transportstyrelsen visar att vårt integritetsskydd är svagt och blir allt svagare ju fler aktörer som får tillgång till känsliga personuppgifter. Vi ställer oss därför tveksamma till om utredningen har beaktat detta i tillräckligt utsträckning. Att myndigheter ska ha direktåtkomst av andra myndigheters personuppgifter innebär också att det finns risk att känsliga personuppgifter läcker och kommer i fel händer. Det är i sig bra att kontrollfunktionerna förstärks i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka och beivra välfärdsbrottslighet. Emellertid är det viktigt att inte endast de bidragssökande kontrolleras, vi anser att det är viktigt att även de personer som anställs för att handlägga dessa ärenden är särskilt skötsamma, och att de inte har någon anmärkning i belastningsregistret.

Många av de människor som söker ekonomiska bidrag/ersättningar befinner sig i en särskilt utsatt situation. Någon kan ha sökt sig till Sverige för att få skydd från förföljelse i något krigsdrabbat land. En kvinna, som lever under skyddad identitet efter att hon kanske har utsatts för grov kvinnofridskränkning. Ytterligare ett exempel utgör barn, som tvingats ingå äktenskap och som är i behov av skyddad

identitet och skyddat boende. Det är viktigt att de, som befinner sig i utsatta positioner, inte sviks av välfärdsstaten. Alla ska känna att de kan lita på de tjänstemän de möter när de vänder sig till aktuella myndigheter. Om det finns risk att känsliga personuppgifter läcker ut, eller kanske kommer i orätta händer såsom rasistiska extremister, krigsförbrytare, kvinnomisshandlare, finns risken att människor förlorar förtroendet för välfärdsstaten. Kanske avstår de från att vända sig till det allmänna för att få hjälp, med risk att parallellsamhällen uppstår. I en demokrati är det centralt att människor känner tillit till staten och dess företrädare.

Vi avstyrker utredningens förslag att Försäkringskassan ska bli brottsbekämpande myndighet med rätt att starta förundersökning. Skälen till detta är många, bland annat har Försäkringskassan redan i dag har en hög arbetsbelastning och det är inte troligt, ens om det tillskjuts nya resurser, att balanserna kommer att kunna utjämnas under en överskådlig framtid. Det är vidare troligt att allmänhetens "tillit" till välfärdsstaten och det allmänna kommer på skam om myndigheten både har till uppgift att fatta beslut om bidrag ur systemet och utreda eventuella brott. Det finns redan i dag en osäkerhet inför hur Försäkringskassan hanterar de som söker ersättning ur försäkringen, bland annat visar forskning att gruppen kvinnor generellt sett har svårare än män, att få det de uppfattar som arbetsrelaterad skador bedömda som just arbetsskador. Vi menar att Ekobrottsmyndigheten bör vara en väsentligen mer lämplig aktör i det här avseendet.

Utredningens förslag brister då det gäller att överväga jämställdhetsaspekten. Bland annat har riskerna för att uppgifter inte läcker och konsekvenserna, som en sådan läcka kan medföra, för de personer som lever under skyddad identitet och bor i skyddat boende har inte alls övervägts. Forskningen visar entydigt att om dessa uppgifter kommer i orätta händer, vilket har skett sedan en anställd vid någon myndighet antingen medvetet eller av slarv har läckt dessa uppgifter, har kvinnorna dragit det kortaste strået. Det har till och med hänt att kvinnor har fått sätta livet till, sedan någon tjänsteman inte har beaktat allvaret att behandla dessa uppgifter på ett adekvat sätt. Det här är också skälet till att vi föreslår att personer som har att hantera känsliga uppgifter ska kunna visa upp att de är särskilt skötsamma och alltså inte förekommer i något belastningsregister.

Sammantaget är vi således positiva till utredningens förslag, men vi ser också farhågor när det gäller de samordnande funktionerna eftersom det alltid finns risker för att personliga integritetsfrågor kan komma att läcka när uppgifterna blir tillgängliga för fler.

Yttrandet är sammanställt av Titti Mattsson, professor i socialt arbete och Eva Schömer, professor i rättsvetenskap, båda verksamma vid Linnéuniversitetet.

BESLUT
2017-09-07

Dnr SU FV-1.1.3-1980-17

Områdesnämnden för humanvetenskap

Karin Helander
Vicerektor

Justitiedepartementet
Regeringskansliet

Handläggare:
Karolina Alveryd

Yttrande över remiss: Kvalificerad välfärdsbrottslighet- förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Områdesnämnden för humanvetenskap har ombetts att till Justitiedepartementet inkomma med synpunkter på remiss *Kvalificerad välfärdsbrottslighet- förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)*. Förslaget har remitterats till Juridiska fakulteten och Samhällsvetenskapliga fakulteten. Synpunkter har inkommit från Juridiska fakulteten och redovisas i bifogad bilaga, som utgör områdesnämndens svar.

Karin Helander

Karolina Alveryd

2017-09-06

Dnr SU FV-1.1.3-1980-17

Karolina Alveryd
Utredare
Juridiska fakultetskansliet

Områdesnämnden för humanvetenskap

Remiss: Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

I utredningen behandlas en inventering av möjliga risker för avsiktligt felaktiga utbetalningar i de offentliga systemen samt möjliga åtgärder för att upptäcka och beivra brottslighet. Utredningen fokuserar på organiserad och systematisk brottslighet som är riktad mot välfärdssystemen. Av utredningen framgår att dessa frågor delvis har diskuterats i tidigare utredningar, t.ex. i samband med införandet av bidragsbrottslagen (2007:612), samt diskuteras eller kommer att diskuteras i pågående och/eller kommande utredningar, se t.ex. avsnitt 2.4.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet har inget att erinra vad gäller den kartläggning och den riskinventering som presenteras i utredningen. Fakultetsnämnden instämmer i slutsatsen att bidragsbrottslagen bör utvidgas till att även omfatta de ersättningstyper från det allmänna som anges i utredningen. Detta är i linje med den kritik som tidigare har framförts gällande bidragsbrottslagens tillämpningsområde (se avsnitt 10.3). Mot den bakgrunden framstår det också som lämpligt att anmälningsskyldigheten vidgas till att omfatta ytterligare myndigheter (se avsnitt 9.3). Utvidgningen av bidragsbrottslagens tillämpningsområde gör också att hanteringen av liknande fall blir mer enhetlig, eftersom rätten i merparten av avsiktliga felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen kommer att tillämpa bidragsbrottslagen – vilken i egenskap av *lex specialis* har företräde framför brottsbalken (se t.ex. prop. 2006/07:80, s. 80). Fakultetsnämnden delar också de övriga bedömningar som görs i utredningen. Emellertid har fakultetsnämnden synpunkter på vissa förslag som anges i utredningen.

I kapitel 10 föreslås en del ändringar av den nuvarande bidragsbrottslagen, och den främsta åtgärden som lyfts fram är en skärpning av straffskalan avseende *grovt bidragsbrott* (bidragsbrottslagen 3 §). Utredningen föreslår att straffskalan ändras på så vis att straffmaximum höjs från fyra års fängelse till sex års fängelse. Denna åtgärd motiveras främst av att det ska råda kongruens mellan straffskalan för grovt bidragsbrott och grovt bedrägeri (BrB 9 kap. 1 §), se avsnitt 10.4.2. Fakultetsnämnden är visserligen införstådd med att det av systematiska skäl är rimligt om straffskalorna mellan dessa två brottstyper är på samma nivå, men anser att det i sig inte är ett tillräckligt starkt argument för att skärpa straffskalan för grovt bidragsbrott. Fakultetsnämnden betraktar detta som en del av en större kriminalpolitisk trend, där det finns en generell tendens att höja straffen.

Juridiska fakultetsnämnden

Enligt fakultetsnämnden är det mycket tveksamt om en förhöjd straffskala skulle få allmänpreventiva effekter, i form av att personer t.ex. avstår från att begå brott p.g.a. att straffmaximum höjs. Ett annat skäl som anges till stöd för en skärpt straffskala är att det i rättspraxis finns exempel där det slutgiltiga straffet har bestämts till tre års fängelse eller därutöver. Enligt fakultetsnämnden kan inte detta tas som intäkt för att det finns ett behov av en skärpt straffskala, utan tvärtom signalerar det att domstolarna använder hela straffskalan. Det är därför ett svagt argument för att höja straffskalan. Fakultetsnämnden menar vidare att endast den omständigheten att det är tänkbart att det skulle kunna uppstå fall där straffvärdet skulle kunna vara högre än fyra år (maximistraffet enligt den gällande straffskalan) inte heller framstår som ett rimligt argument för att förändra straffskalan.

Vidare förstår fakultetsnämnden utredningen så att den menar att den viktiga faktorn för att rubricera en gärning som grovt bidragsbrott är att det har rört sig om ett betydande belopp (se bidragsbrottslagen 3 §). Om denna omständighet i praktiken är central för rubriceringen, bör detta på ett tydligare sätt markeras i lagtexten; där nämns även två andra faktorer (om gärningspersonen har använt falska handlingar eller om gärningen utövats systematiskt). Om beloppsgränsen spelar en avgörande roll, menar fakultetsnämnden att det vore önskvärt om lagstiftaren gav någon riktlinje på vilka belopp som kan medföra att brottet rubriceras som grovt eller på hur beloppsgränsen ska fastställas. Regeringen har tidigare avstått från rörande beloppsgränsen (se t.ex. prop. 2006/07:80, s. 83, 97). Fakultetsnämnden är visserligen införstådd i att det finns en risk för att en riktlinje rörande beloppsgränsen kan uppfattas som absolut och att rätten vid bedömningen av om det är fråga om ett grovt brott behöver göra en helhetsbedömning, men fakultetsnämnden vill ändå betona att det vore adekvat att ge ett riktmärke. Inte minst eftersom det skulle bidra till en mer enhetlig uppfattning i rättspraxis. Detta är särskilt angeläget när bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas. Det finns därför ett behov av riktlinjer som utgår från olika typer av ersättningsstöd.

Om regeringen, trots invändningarna ovan, skulle välja att skärpa straffskalan till sex års fängelse, vill fakultetsnämnden ge följande synpunkter. I sådana fall är det av stor vikt att regeringen tydligt anger vilka fall som är så straffvärda att de anses motivera fem eller sex års fängelse. Det intryck som fakultetsnämnden får av utredningen är att det trots allt är ytterst få fall som kommer att motsvara ett så pass högt straffvärde. En annan synpunkt är att om regeringen likväl skulle skärpa straffet, bör regeringen i stället överväga att införa ett *synnerligen grovt bidragsbrott* med en straffskala på mellan fem till sex års fängelse. En sådan ordning skulle tydliggöra skillnaderna mellan grovt brott och de få fall där det blir aktuellt att utdöma fem eller sex års fängelse.

Fakultetsnämnden har även synpunkter vad gäller det i utredningen presenterade förslaget om en ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen (se kapitel 11). Fakultetsnämnden avstyrker förslaget att en särskild enhet för utredningar om brott mot bidragsbrottslagen ska inrättas hos Försäkringskassan. Ur rättssäkerhetssynpunkt finns det betänkligheter som gör att förslaget inte bör realiseras. Fakultetsnämnden anser att det inte är lämpligt att placera denna brottsutredande enhet hos en myndighet som har till huvuduppgift att meddela beslut om utbetalning av allmänna medel. Fakultetsnämnden vill därför framhålla betydelsen av att skilja mellan förvaltningsmyndigheter och brottsutredande verksamheter. För den enskilde kan det framstå som märkligt att den myndighet som beslutar om en ekonomisk ersättning också kan komma att utreda honom eller henne för ett brott. Även om utredningen föreslår att den inrättade brottsutredande

enheten ska vara skild från Försäkringskassans övriga verksamhet, går det inte att komma ifrån att signalen till medborgarna riskerar att bli otydlig. I den enskildes ögon är det samma myndighet som kommunicerar beslut och som utreder brott. En annan sak är att Försäkringskassan givetvis kan bistå Polismyndigheten med information m.m.

Fakultetsnämnden instämmer i och för sig med att det vore lämpligt att inrätta en särskild enhet som utreder grövre brott av det aktuella slaget, men den bör lämpligen placeras inom Polismyndigheten alternativt inom Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten. Detta kan dock kräva förändringar avseende riktlinjerna för respektive myndighets verksamhetsområde (se t.ex. s. 466-468 i utredningen). Fakultetsnämnden instämmer i bedömningen att en utredning grovt bidragsbrott bör vara åklagarledd.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jonas Ebbesson. Yttrandet har beretts av juris. doktor Dennis Martinsson. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Jonas Ebbesson

Karolina Alveryd



Betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

(Ju2017/04129/KRIM)

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får med anledning härav anföra följande.

Utredningens syfte är att identifiera risker i välfärdssystemen och andra skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt att effektivt förebygga och beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet.

Utredningen har genomfört en kartläggning av sådan brottslighet som kan definieras som välfärdsbrottslighet. Med ledning av de brottsanmälningar ett antal myndigheter med flera aktörer har redovisat, har utredningen funnit att välfärdsbrottsligheten uppgår till betydande belopp, varav det som utredningen betecknar som kvalificerad brottslighet utgör 84 procent. Utredningen framhåller dock att mörkertalet är mycket stort samt att brott som faktiskt upptäcks inte anmäls.

Som ett led i att beivra välfärdsbrottsligheten föreslår utredningen en ny lag om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet. Med hänvisning till goda erfarenheter från Skatteverkets och Tullverkets brottsbekämpande verksamhet bör enligt utredningen inrättas en ny enhet inom Försäkringskassan för utredning av brott enligt bidragsbrottslagen.

Enligt förslaget ska denna bidragsbrottsenhet kunna fatta beslut om att inleda förundersökningar och leda förundersökningar om brott enligt bidragsbrottslagen. Dessa förundersökningar ska inte enbart avse misstanke om brott som riktas mot Försäkringskassan, utan även brottslighet avseende ekonomiska förmåner som beslutas av Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommuner och arbetslöshetskassor.

Försäkringskassan ska enligt förslaget även ges befogenhet att besluta om vissa tvångsmedel, nämligen om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken och om kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 a § rättegångsbalken. I båda



fallen gäller dock den begränsningen att Försäkringskassans användning av tvångsmedel inte får innefatta användning av våld mot person.

Juridiska fakulteten delar utredningens uppfattning att det behövs en bättre organisation och samordning av arbetet mot den organiserade välfärdsbrottsligheten. Fakulteten avstyrker dock att en sådan bidragsbrottsenhet placeras inom Försäkringskassan.

Fakulteten anser vidare att jämförelserna med Tullverket och Skatteverket inte är helt rättvisande.

En av Tullverkets viktigaste uppgifter enligt gällande instruktion (SFS 2016:1332) är att förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Vidare ska Tullverket bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor. Den brottsutredande verksamhet som sker inom Tullverket rör alltså sådana brott som gäller en av myndighetens centrala uppgifter. Visserligen ska även Försäkringskassan enligt sin instruktion (2009:1174) motverka bidragsbrott, men detta är inte en lika framträdande uppgift som hos Tullverket. Dessutom bör framhållas att till skillnad från vad som föreslås gälla beträffande Försäkringskassans bidragsbrottsenhet finns inom Tullverket anställda tullåklagare, vilka leder de brottsutredningar som där görs.

Beträffande Skatteverket gäller enligt instruktionen (SFS 2017:154) att verket ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet och att Skatteverket ska medverka i brottsutredningar som rör vissa brott. Den skattebrottsenhet som finns inom Skatteverket fattar dock inte några beslut om att inleda förundersökningar utan den ska enligt instruktionen medverka i brottsutredningar som rör vissa brott. Detta innebär att skattebrottsenhetens uppgift är att biträda polis- och åklagarmyndigheter men inte att själv genomföra förundersökningar.

Enligt juridiska fakulteten framstår det som motsägelsefullt att Försäkringskassan, vars främsta uppgift är att besluta och betala ut sociala förmåner till enskilda, ska få till uppgift att leda brottsutredningar. Enligt förslaget ska detta gälla både när det misstänkta brottet rör kassan och när det avser en rad andra organ inom samhällets välfärdsorganisation. Det finns anledning befara att förtroendet för Försäkringskassan kan komma att minska om den också ska överta polisens och åklagares uppgifter. Det kan dessutom sättas i fråga om Försäkringskassan har tillräckliga kunskaper om de bidragssystem och sociala förmåner som handläggs av andra instanser, t.ex. Centrala studiestödsnämnden eller de kommunala socialnämnderna.

Juridiska fakulteten anser att brottsutredningar ska utföras av de myndigheter som har kompetens och en utbyggd organisation för detta, dvs. i första hand polismyndigheten och åklagarmyndigheterna. I den mån dessa organ behöver



UPPSALA
UNIVERSITET

biträde med specialkompetens rörande socialförsäkringarna och andra välfärdssystem, bör detta kunna ordnas på ett sätt som påminner om Skatteverkets uppgift, så att Försäkringskassan – och möjligen även andra organ – får i uppgift att stå för denna insats.

Juridiska fakulteten anser att möjligheten att placera en bidragsbrottsenhet inom Ekobrottsmyndigheten bör ytterligare övervägas. Där finns redan stor erfarenhet av arbete mot ekonomisk brottslighet av olika slag och ett välutvecklat samarbete med polis. Det är dessutom inte ovanligt att den organiserade ekonomiska brottsligheten samtidigt riktar sig mot såväl olika bidragsformer som mot skattesystemet. Detta talar för att samhällets insatser mot sådan kvalificerad brottslighet bör samordnas och inte spridas ut på fler aktörer.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av docent Lars Bejstam. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg



Rättsavdelningen

Kopia till
Utbildningsdepartementet

REMISSVAR

Vedlegg B 1 (14)

Datum
2017-09-07

Ert datum
2017-05-17

Diarienummer
2017-110-4626

Ert diarienummer
Ju2017/04129/KRIM

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Centrala studiestödsnämnden (CSN), som har fått förlängd svarstid till den 7 september 2017, har tagit del av betänkandet.

CSN *avstyrker* förslaget om att ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen inrättas (avsnitt 11). I övrigt *tillstyrker* CSN förslagen i stort i de delar som är aktuella för myndighetens verksamhet. CSN lämnar nedan synpunkter till vissa valda delar av betänkandet. CSN önskar därtill framhålla utredningens väl utförda arbete med kartläggningen av den kvalificerade välfärdsbrottsligheten som säkerligen blir till stor nytta i det vidare arbetet mot bidragsbrott.

Sammanfattning av CSN:s synpunkter

- Inför den kommande utredningen om identitetsrelaterade frågor önskar CSN understryka vikten av att åtgärder mot missbruk av elektroniska identifikationshandlingar övervägs särskilt (avsnitt 7.4.1).
- Beträffande förslaget om avregistrering av personnummer från folkbokföringsdatabasen önskar CSN lyfta fram vikten av en tidig avisering om misstankar om oklar identitet (avsnitt 7.4.2).
- CSN välkomnar förslaget i fråga om ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden och emotser ett samarbete med Skatteverket i frågan om utformningen av detsamma (avsnitt 7.4.4).
- CSN tillstyrker förslaget om att underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen utvidgas och har inga synpunkter i sak (avsnitt 7.5.3).
- CSN välkomnar förslaget om att en gemensam förfarandelag för utbetalningar bör utredas (avsnitt 8.2.1).
- CSN tillstyrker förslaget om att myndighetens uppdrag att motverka bidragsbrott beträffande utbetalningar från studiestödsystemet lyfts upp till förordningsnivån. CSN efterfrågar dock liknande reglering även avseende myndighetens övriga utbetalande verksamhetsgrenar (avsnitt 8.2.2).
- CSN har inga synpunkter i sak beträffande förslagen om utvidgning av tillämpningsområden för bidragsbrottslagen och för lagen om underrättelseskyldighet (avsnitt 8.3.1 och 10.4.1). CSN önskar dock understryka vikten av att de aktuella förslagen vidarebereds tillsammans

CSN huvudkontoret

Postadress
CSN
851 82 Sundsvall

Telefon
060-18 60 00

Telefax
060-18 61 93

Webbadress
www.csn.se

med förslagen från Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (Fi 2016:08).

- CSN avstyrker förslaget om ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen (avsnitt 11).
- Den föreslagna ikraftträdandetidpunkten bedöms inte medföra några svårigheter för CSN som därför tillstyrker den. CSN ifrågasätter emellertid huruvida den föreslagna ikraftträdandetidpunkten avseende förslagen i avsnitt 11 är realistisk (avsnitt 15.1).

Särskilda synpunkter

7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

CSN delar utredningens bedömning i fråga om en säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor och välkomnar därför utredningens förslag i denna del. CSN förutsätter att den kommande utredningen tar i beaktande reglerna om e-IDAS¹ som träder i kraft den 29 september 2018.

Med anledning av utredningens förslag vill CSN ta tillfället i akt och framföra vissa synpunkter inför den kommande föreslagna utredningen. I takt med att den offentliga förvaltningen digitaliseras i en allt större utsträckning ökar även användningen av elektroniska identitetshandlingar. CSN har i sitt arbete mot bidragsbrott noterat att missbruk av elektroniska identifikationshandlingar ökar stadigt. I vissa typer av ärenden är missbruk av sådana identitetshandlingar ett större problem för myndigheten än missbruk av sedvanliga identitetshandlingar. Som ett problem kan nämnas att en person som har flera elektroniska identitetshandlingar på exempelvis en mobiltelefon kan utge sig att vara olika personer och därmed få flera utbetalningar. CSN vill därför betona vikten av att elektroniska identitetshandlingar behandlas särskilt inom ramen för det kommande arbetet med identitetsrelaterade frågor. Då bör det bl.a. övervägas om inte en begränsning av antal elektroniska identitetshandlingar på en enhet bör införas.

7.4.2 Utökade möjligheter att avregistrera personnummer från folkbokföring

För CSN:s utbetalningsverksamhet är det av stor vikt att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta. CSN delar utredningens bedömning att åtgärder kopplade till folkbokföringen är en ingripande åtgärd och att de därför måste förenas med vissa rättssäkerhetsgarantier.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG.

Ur ett kontrollperspektiv är det dock enligt CSN emellertid önskvärt att myndigheten får en tidig indikation om att det t.ex. finns oklarheter kring en identitet. En person som använder sig av en falsk identitet torde i många fall också bruka oriktiga eller falska handlingar som stöd för sin ansökan. En tidig avvisering om misstankar om falsk identitet kan därför utgöra en signal om att en extra kontroll i ärendet kan vara påkallad. Vid en sådan kontroll skulle upptäckten av falska handlingar leda till att en felaktig utbetalning förhindras i ett tidigare skede än om myndigheten är hänvisad till att invänta Skatteverkets avregistreringsbeslut.

För CSN:s återbetalningsverksamhet är det av avgörande betydelse att varje skuld kopplas till rätt person. Vid avregistrering av personnummer från folkbokföringsdatabasen måste därför risken för sammanblandning av identiteter beaktas i fall ett avregistrerat personnummer tilldelas en annan person. CSN vill därför lyfta frågan om hantering av avregistrerade personnummer och om en tidsspär för användning av avregistrerade personnummer bör införas.

7.4.4. Intyg med uppgifter om arbetsförhållanden standardiseras

CSN instämmer i den bedömning som utredningen gjort avseende behovet av ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden och *tillstyrker* därför förslaget i denna del. CSN emotser ett samarbete med Skatteverket i fråga om vilka uppgifter som är nödvändiga för myndighetens verksamhet.

7.5.3 Underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen utvidgas

CSN omfattas redan av underrättelseskyldigheten enligt 2 § folkbokföringsförordningen och är – som framgår av betänkandet – ansluten till Skatteverkets DISA-tjänst. Enligt förslaget ska underrättelse lämnas för samtliga uppgifter i folkbokföringsdatabasen, vilket innebär att fler uppgifter än i dag ska rapporteras. Denna utvidgning bedöms ha en liten inverkan på CSN:s verksamhet och förslaget *tillstyrks*.

8.2.1. Förutsättningar för en gemensam förfarandelag för utbetalningar från välfärdssystemen bör utredas

CSN välkomnar utredningens förslag om att förutsättningar för och utformningen av en gemensam förfarandelag vid handläggning av ärenden om ersättning från välfärdssystemen ska utredas särskilt. Enligt CSN:s mening skulle en sådan myndighetsgemensam lag ha flera fördelar för myndigheter generellt. Den skulle exempelvis bidra till en mer enhetlig kontrollverksamhet för samtliga utbetalande myndigheter och därmed säkerställa att en viss minimikontrollnivå upprätthålls över tid. Om alla myndigheter styrs av samma förfarandelag skulle också samverkan myndigheter emellan sannolikt underlättas. CSN ser även vissa fördelar för enskilda. En sådan fördel är att en myndighetsgemensam förfarandelag sannolikt ökar rättssäkerheten och förutsebarheten för enskilda.

8.2.2 Utbetalande myndigheters uppdrag att kontrollera måste vara tydligt

Till skillnad från ett flertal andra utbetalande myndigheters regelverk finns i förordningen (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden inte något uttalat uppdrag att utföra kontroller eller motverka bidragsbrott. Det anges i stället i CSN:s regleringsbrev. Av regleringsbrevet för år 2017 följer att CSN har uppdrag att motverka bidragsbrott och säkerställa att utbetalningar från studiestödssystemet endast sker till de som är berättigade till stöd.² Det finns inte något bärande skäl till varför CSN:s uppdrag i detta avseende ska regleras på något annat sätt än för andra utbetalande myndigheter. Reglering av kontrolluppdraget i förordningen i stället för regleringsbrevet garanterar också över tid ett mer kontinuerligt fokus på kontrollfrågor. Det *tillstyrks* därför att uppdraget regleras i förordningen.

Förutom utbetalningar från studiestödssystemet handlägger CSN emellertid även andra typer av utbetalningar. Av 2 § förordningen med instruktion för Centrala studiestödsnämnden framgår att myndigheten utöver vad som följer av 1 § också ska fullgöra uppgifter enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Avseende hemutrustningslån har CSN ett regleringsbrev i vilket det emellertid saknas ett angivet uppdrag att motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Utredningens val av placeringen av tillägget i instruktionen talar för att det brottsmotverkande uppdraget endast ska omfatta verksamheten som anges i 1 §. Även med beaktande av officialprincipen är det enligt CSN önskvärt att skyldigheten att bedriva en effektiv kontrollverksamhet kan härledas direkt från myndighetens uppdrag på förordningsnivån och att CSN:s alla utbetalande verksamhetsgrenar behandlas på samma sätt i det aktuella avseende.

CSN delar utredningens bedömning att det är angeläget att undanröja osäkerheter i fråga om i vilken utsträckning personuppgifter får behandlas automatiserat för kontrolländamål. CSN välkomnar därför att det på sikt, och beroende på förslagen i andra pågående utredningar, görs en översyn av ändamålsbestämmelserna.

8.3.1 Lagen om underrättelseskyldighet utvidgas

CSN, som redan tillämpar lagen, har inga invändningar avseende det urval som utredningen gjort avseende vilka ytterligare ersättningar och aktörer som skulle omfattas av underrättelseskyldigheten. CSN:s uppfattning är emellertid att den föreslagna utvidgningen måste ses mot bakgrund av den utvärdering av lagen om underrättelseskyldighet som ingår i uppdraget för Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (Fi 2016:08) och därmed vidareberedas tillsammans med den

² Liknande formuleringar fanns även i regleringsbreven för åren 2010-2016.

utredningens kommande förslag. CSN:s förhoppning är att det inom ramen för den utredningen görs en analys av lagens tillämpningsproblem och föreslås behövliga lagändringar. Utan det befarar CSN annars att den nu föreslagna utvidgningen inte kommer att få något effektivt genomslag i praktiken.

CSN vill i sammanhanget lyfta fram några praktiska problem med lagen om underrättelseskyldighet.

Ett sådant problem är att det redan i dag råder osäkerhet i fråga om när en underrättelse ska skickas och vilka uppgifter som ska lämnas. Lagen bygger på att handläggare på en myndighet ska göra bedömning om det finns skäl att misstänka felaktig utbetalning från en annan myndighet. En korrekt bedömning förutsätter emellertid i praktiken viss kunskap om den andra myndighetens materiella regelverk då det kan finnas ersättningar som får utbetalas parallellt. Detta kan leda till osäkerhet om när en underrättelse ska lämnas. Med fler ersättningar och aktörer som omfattas ökar också denna osäkerhet. Innan en utvidgning av underrättelseskyldigheten görs, bör det därför övervägas om inte någon myndighet bör få ett samordningsansvar i vilket bör bl.a. ingå att klargöra vilka utbetalningar från välfärdssystemen som går att förena med varandra.

Ett annat praktiskt problem i dag som försvårar lagens tillämpning är att det saknas dels myndighetsgemensamma rutiner för hur underrättelser ska göras, dels IT-stöd för uppgiftslämnandet. CSN befarar att problemet kommer att förvärras om lagens tillämpningsområde utvidgas till fler ersättningar och aktörer utan att gemensamma myndighetsrutiner och ett gemensamt IT-stöd finns på plats. Det sistnämnda är nödvändigt för en effektiv och praktisk hantering av underrättelser.

9.3 Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter

CSN kan instämma i utredningens slutsats att det finns behov av en tydlig skyldighet att anmäla brott mot välfärdssystemen och att det urval av aktörer som föreslås få sådan skyldighet kan resultera i att fler misstänkta brott som upptäcks också anmäls till brottsbekämpande myndigheter. Däremot anser CSN att en utökad anmälningsskyldighet som en ensam åtgärd inte per automatik innebär att fler misstänkta brott kommer att anmälas. Utredningen har redovisat vissa antaganden till varför inte brott alltid anmäls (s. 429). Enligt CSN:s uppfattning bör frågan om tillräckliga resurser lyftas fram i sammanhanget. I vissa fall kan det handla om att bidragsbrottsenheter inom de utbetalande myndigheterna är underbemannade i förhållande till antalet upptäckta misstänkta brott och att de därför, trots hög ambition, inte hinner anmäla alla misstänkta brott. En utvidgning i sig, utan några ytterligare åtgärder som t.ex. resurssatsningar och uppföljningskrav, garanterar därför inte att fler brott faktiskt kommer att anmälas.

10.4.1 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas

CSN förutsätter att det aktuella förslaget vidarebereds tillsammans med kommande förslag från Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (Fi 2016:08).

Enligt det nu aktuella förslaget ska bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta fler aktörer och välfärdsförmåner. CSN har inga synpunkter i sak i denna del, men efterfrågar en mer djupgående analys av hur de materiella reglerna för respektive förmån förhåller sig till uppställda brottsrekvisit.

11 Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen

CSN instämmer generellt i den bild som utredningen presenterar om problemen inom Polismyndigheten (nedan polisen) när det gäller utredningen av bidragsbrott – många ärenden blir liggande och i vissa fall preskriberade, lagföringen är låg, polisen har i vissa fall dålig kunskap om de materiella reglerna m.m. CSN delar även utredningens bedömning att polisiär utredning av bidragsbrotten hittills nedprioriteras till förmån för utredning av andra brott.

CSN har trots det flera invändningar mot utredningens överväganden i denna del.

Ett av argumenten som används mot den nuvarande ordningen är att lagföringen ligger på en låg nivå. Även om myndighetens egna erfarenheter bekräftar detta, ifrågasätter CSN tydligheten i det sätt utredningen presenterat antalet misstänkta bidragsbrott och lagföringsfrekvensen av dessa. För att få en mer rättvis bild av dagens förhållanden bör den låga lagföringen ställas mot att kraven för anmälningsskyldighet är lägre ställda än kraven för att väcka åtal. Innan någon slutsats dras med utgångspunkt i den låga lagföringsnivån bör det därför analyseras hur lagföringsnivån förhåller sig till anmälningsskyldighetens utformning. CSN saknar den analysen i betänkandet.

Ett annat argument mot den nuvarande ordningen är att problemen i hanteringen av bidrags- och bedrägeribrott kvarstår trots flera tidigare åtgärder. Enligt utredningen synes dagens problem ha sin grund i ett genomgående behov av specialiserad kompetens och samverkan mellan utbetalande och brottsbekämpande myndigheter. CSN ställer sig frågande till om utredningens förslag verkligen löser detta och anser att förslagen snarare innebär att problem flyttas över till en annan enhet och myndighet. Polisen har en straffrättslig kompetens men saknar specialiserad kompetens inom de utbetalande myndigheternas regelverk. En utbetalande myndighet har däremot specialiserad kompetens inom det egna regelverket men saknar både straffrättslig kompetens och specialiserad kompetens inom övriga utbetalande myndigheters regelverk. Överflyttningen löser därmed inte dagens kompetensproblem. Den nödvändiga specialiserade kompetensen ska enligt utredningen byggas upp successivt men i

så fall ställer sig CSN frågande om inte åtgärden likaväl kan genomföras inom ramen för den gällande brottsutredande organisationen. Vad utredningen påtalat om behovet av samverkan mellan berörda myndigheter kvarstår det även om brottsutredningen avseende bidragsbrotten lyfts från polisen till en utbetalande myndighet eftersom fler myndigheter än den som utses till brottsutredande är utsatta för välfärdsbrottslighet.

Utredningen lyfter fram Skatteverkets skattebrottsenheter som ett exempel på att det går att framgångsrikt bedriva brottsutredande verksamhet även *utanför* Polismyndigheten. Utredningen förefaller utgå från antagandet att om satsningen på Skatteverkets skattebrottsenheter har lett till bättre utnyttjade resurser, enhetlig styrning och ökad kompetens, så kommer en satsning på motsvarande enhet vid en utbetalande myndighet att få liknande resultat. Det föreligger emellertid en grundläggande skillnad i arbetsförutsättningar för skattebrottsenheterna och den föreslagna brottsenheten vid en utbetalande myndighet som inte beaktats i tillräcklig omfattning. Skattebrottsenheterna utreder brott riktade huvudsakligen mot det egna verksamhetsområdet medan brottsenheten vid en utbetalande myndighet föreslås utreda brott inte bara riktade mot det egna verksamhetsområdet utan också samtliga andra utbetalande myndigheters verksamhetsområden. Denna grundläggande skillnad bidrar till att CSN ställer sig något tveksam till om erfarenheterna från Skatteverkets brottsenhet är fullt applicerbara på en motsvarande enhet för bidragsbrott.

CSN anser vidare att de presenterade alternativen till ny organisation för brottsbekämpning i vissa fall analyserats alltför översiktligt och ifrågasätter därför huruvida utredningens förslag att bilda en bidragsbrottsenhet *utanför* Polismyndigheten är den enda förändringen som kan leda till positiva resultat. Skälen till detta är följande.

Ett av argumenten för överflyttningen från polisen är att tillskjutning av ytterligare medel till myndigheten inte bedöms kunna leda till någon förändring. Samtidigt konstaterar utredningen att de anmälda bidragsbrotten för år 2016 ökat med 51 procent jämfört med år 2008, att brottsbalksbedrägerierna ökat med 90 procent under perioden 2008–2015 samt att antalet polisanmälningar är stadigt uppåtgående (s. 475-476). Utredningens slutsats blir därför att ytterligare resurser redan prövats men att positiva resultat uteblivit. Av utredningens redovisning för hittills genomförda satsningar framgår emellertid inte huruvida tidigare tillskjutna resurser till polisen öronmärktes uteslutande för bidrags- och bedrägeribrott. Om de tidigare resurserna inte avsattes för dessa brott och brotten bevisligen blivit fler, kan avsaknaden av förbättrade resultat inte skäligen användas som ett av de avgörande argumenten för att bidragsbrott inte ska fortsätta utredas av polisen.

Utredningen utgår i sina överväganden från att polisen utifrån *nuvarande* förutsättningar inte klarar av att hantera fler bidragsbrott. Det kan möjligen stämma men i stället för att föreslå att lyfta en polisiär brottsutredande uppgift från polisen bör man enligt CSN först överväga om inte polisen ska få fortsätta utreda bidragsbrott under *andra* förutsättningar. För vissa andra typer av brott, t.ex. organiserad brottslighet, har satsningar gjorts inom polisen med gott

resultat. Den satsningen är enligt CSN ett exempel på hur regeringen genom tydlig styrning har fått polisen att prioritera arbetet mot organiserad brottslighet. Det skedde exempelvis genom att organisatoriska enheter med öronmärkta resurser med en uppgift att endast utreda en viss typ av ärenden inrättades. Genom de myndighetsgemensamma underrättelsecentren som skapades formaliserades även myndighetssamverkan och kunskapsutbyte på underrättelsenivå. Innan det kan bli aktuellt att lyfta över den polisiära brottsutredningen till en särskild enhet inom en utbetalande myndighet som inte tidigare haft denna typ av arbetsuppgift, bör samma modell som användes för organiserad brottslighet även prövas för bidragsbrott. En fördel med ett sådant arbetssätt skulle vara att utredare och förundersökningsledare skulle få möjlighet till specialisering, något som utredningen utgår endast kan ske om den aktuella brottsutredningen lyfts från polisen. En annan fördel är att resurser avsatta för bidragsbrott skulle kunna fredas från annan brottsbekämpande verksamhet, något som utredningen i stället använt som argument för att inrätta en brottsutredande enhet vid en utbetalande myndighet. Mot denna bakgrund anser CSN att det finns andra lämpliga alternativ till utredningens förslag, som t.ex. att en bidragsbrottsenhet *inom* polisen med öronmärkta utredare och resurser inrättas. Det alternativet har inte närmare analyserats av utredningen men bör övervägas i det fortsatta arbetet.

Enligt CSN bör utgångspunkten för allt polisiärt arbete, däribland rätten att använda straffrättsliga tvångsmedel, av rättssäkerhetsskäl förbehållas polisen. Ett förslag om att överflytta en polisiär brottsutredning av en viss brottstyp och användningen av ett flertal straffrättsliga tvångsmedel från polisen till en förvaltningsmyndighet som inte tidigare haft någon liknande verksamhet och vars huvudsakliga uppgift hittills är att betala ut förmåner ur välfärdssystemen måste föregås av en djupgående analys av alla aspekter av ett sådant förslag. Då en sådan analys saknas i betänkandet kan CSN inte *tillstyrka* förslaget i denna del.

11.4.2 Den särskilda enheten inrättas hos Försäkringskassan samt

11.5 Närmare om utformning av Försäkringskassans bidragsbrottsenhet

CSN kan instämma i utredningens bedömning att placering av en särskild brottsenhet vid en utbetalande myndighet skulle kunna ha vissa fördelar men anser att förslaget är förenat med flera grundläggande problem. CSN har därför vissa synpunkter i denna del. Synpunkterna är dock inte direkt kopplade till Försäkringskassan utan är generella och skulle gälla oavsett vilken utbetalande myndighet som utredningen kunde ha föreslagit.

Utredningen anser att valet av placeringen av brottsenheten styrs av behovet av en enhetlig styrning av resurser och prioriteringar vilket förutsätter att brottsbekämpningen kopplas till en myndighet vars arbete och kontroll har betydelse för inflödet till den brottsbekämpande verksamheten. Utredningen väljer därför Försäkringskassan med motiveringen att myndigheten står för majoritet av anmälningarna. Försäkringskassan skulle därmed få kontroll över hela kedjan och kan anpassa sina utredningsresurser efter inflödet av ärenden.

Enligt CSN:s mening utgör detta en risk för att Försäkringskassan i stället anpassar sina kontroller efter bidragsbrottsenhetens kapacitet att utreda ärenden. CSN befärrar också att placeringen av enheten vid Försäkringskassan utgör en risk för att ärenden om misstänkta bidragsbrott riktade mot Försäkringskassan utreds snabbare än brott mot andra utbetalande myndigheter. Även om intentionen tvivelsutan blir att bidragsbrott från alla anmälade myndigheter ska behandlas på samma sätt kommer avsaknaden av spetskompetens inom övriga myndigheters regelverk i praktiken leda till att ärenden där det redan finns spetskompetens, dvs. den egna kompetensen inom Försäkringskassan, behandlas snabbare. Utredningen har som ett problem med dagens ordning påtalat att polisen saknar erforderlig spetskompetens om de anmälade myndigheternas regelverk. CSN kan inte se att det problemet kommer att lösas genom att brottsutredningen flyttas till *en* av de utbetalande myndigheterna. Enligt utredningen ska brottsenheten på sikt bygga upp en bred spetskompetens men enligt CSN skulle detta likväl kunna appliceras på den nuvarande brottsutredande organisationen, vilket skulle bidra till att lösa det problem som lyfts fram av utredningen utan att en helt ny brottsutredande organisation behöver inrättas.

Utredningen betonar vid flera tillfällen hur viktigt det är att den specifika kompetensen som finns hos Försäkringskassan tas tillvara. CSN vill dock förtydliga att denna kompetens sträcker sig enbart till Försäkringskassans materiella regler och inte till de övriga myndigheternas. CSN har ovan bemött utredningens användning av Skatteverkets skattebrottsenheter som ett facit för hur effektivt det kan bli när en brottsutredande enhet placeras vid en förvaltningsmyndighet. I denna del vill CSN också peka på att Skatteverkets positiva resultat i viss mån kan härledas till att enheten, förutom den skattemässiga kompetensen som redan finns inom den egna myndigheten, endast behövde bygga upp en straffrättslig kompetens. Brottsenheten vid Försäkringskassan behöver däremot, förutom den straffrättsliga kompetens, bygga upp en betydligt bredare kompetens inom samtliga utbetalande myndigheters regelverk. Det argument som utredningen använder mot att exempelvis inrätta enheten vid Skatteverket – att det ligger långt från Skatteverkets verksamhet att inom ramen för Skatteverkets uppdrag och kompetensområde bygga upp kompetens som rör materiella regler om utbetalningar från välfärdssystemen samt kontrollsystem – kan enligt CSN:s mening även användas som ett argument *mot* en placering vid Försäkringskassan.

Utredningen behandlar inte i någon större omfattning frågan om hur uppbyggnaden av specialiserad kompetens beträffande de övriga utbetalande myndigheters regelverk ska göras i praktiken eller vilken kapacitet som behövs för att brottsenheten ska få bättre resultat än polisen. Ett rimligt antagande är att den nödvändiga kompetensen i dag finns på de övriga utbetalande myndigheterna och att den kompetens som utredningen förespråkar ska byggas upp inom brottsenheten kommer att komma från övriga myndigheter. Det torde vara en förutsättning för att brottsenheten ska kunna fungera i praktiken. Utredningen behandlar emellertid inte närmare frågan hur de övriga utbetalande myndigheterna kommer att påverkas av detta eller hur det kommer inverka på

myndigheternas möjligheter till den egna kontrollverksamheten och det egna bidragsbrottsarbetet.

Utredningen menar också att en brottsenhet vid Försäkringskassan bör resultera i positiva effekter när det gäller den straffrättsliga kompetensen inom hela myndigheten (s. 489). CSN ställer sig dock frågande till hur övriga utbetalande myndigheter skulle gagnas av Försäkringskassans ökade straffrättsliga kompetens eller på vilket sätt den ökade kompetensen hos Försäkringskassan kommer att höja kvaliteten i övriga myndigheters brottsanmälningar.

I betänkandet lyfts fram vikten av att kontrollutredningar och brottsutredningar hålls organisatoriskt åtskilda. Vad CSN saknar i den delen är en analys av hur placeringen av en brottsutredande enhet vid Försäkringskassan påverkar allmänhetens förtroende för myndigheten eftersom den å ena sidan kommer att betala ut förmåner till enskilda och å andra sidan utföra polisiär utredning av brott mot samma typer av förmåner. En liknande analys finns t.ex. gällande förslaget om att kommunernas socialtjänster ska omfattas av underrättelseskyldigheten (s. 396). CSN anser att en sådan analys bör göras även avseende förslaget om placeringen av brottsenheten vid Försäkringskassan.

Utredningen föreslår att brottsenheten vid Försäkringskassan ska få vissa polisiära befogenheter. Som ett argument lyfter utredningen fram att vissa andra brottsenheter också har sådan befogenhet. De myndigheter som i dag har befogenhet att bl.a. inleda förundersökning (Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen) är emellertid mer kontrollerande och polisiära i sitt grunduppdrag än Försäkringskassan. Skatteverket, som utredningen särskilt lyft fram som en modell, har varit en kontrollmyndighet under en lång tid, medan Försäkringskassan hittills inte haft en sådan funktion. Trots denna avgörande skillnad i myndigheternas grunduppdrag föreslås enheten vid Försäkringskassan ges *större* polisiära befogenheter än exempelvis Skatteverkets brottsenheter.

Enligt utredningens förslag ska brottsenheten vid Försäkringskassan få rätt att besluta om att inleda och leda förundersökning om bidragsbrott, vilket är en mer omfattande rätt än vad Skatteverkets brottsenheter har. Rätten att få inleda och leda en förundersökning är en ingripande åtgärd som bör förbehållas åklagare och polisen. Även med beaktande av att vissa bidragsbrott och den efterföljande förundersökningen kan vara av enklare natur så bidrar mängden av materiella regler om olika utbetalningar till vissa bedömningssvårigheter. Om då förundersökningsledaren därutöver saknar den straffrättsliga kompetensen kan även enkla förundersökningar bli svåra. Även med beaktande av att brottsenheten på sikt skulle kunna bygga upp både straffrättslig och specialiserad kompetens för alla typer av utbetalningar kommer det i vart fall under den inledande fasen att finnas en stor kompetensbrist. Brottsenheten föreslås även kunna biträda en åklagare vid förundersökning av andra brott. Det är emellertid oklart vilka typer av brott som utredningen avser här eller hur gränsdragningen ska göras. CSN ifrågasätter därför lämpligheten av dessa två förslag och anser att utredningens analys i denna del inte är tillräcklig.

Därutöver föreslås att brottsenheten ska kunna besluta om och verkställa vissa straffprocessuella tvångsmedel. Straffprocessuella tvångsmedel är en av samhällets mest ingripande åtgärder som av flera grundläggande skäl, inte minst rättsäkerhetsskäl, bör förbehållas åklagare och poliser. Tillämpningen av tvångsmedel ställer särskilda kunskapskrav och hanteringen av tvångsmedel ingår som en central del av polis- och åklagarväsendets verksamhet och utbildning. CSN anser därför att man generellt måste vara försiktig med att överlåta rätten att besluta om och verkställa tvångsmedel till andra yrkeskategorier än åklagare och poliser. CSN anser därtill att utredningens överväganden inte analyserat frågan tillräckligt och att förslaget är förenat med betänkligheter. CSN *avstyrker* därför förslaget i denna del.

Förslaget till lagen om Försäkringskassans brottbekämpande verksamhet reglerar i huvudsak de materiella reglerna kring enhetens befogenheter. För att enheten ska kunna hantera bidragsbrottsärenden förutsätts viss personuppgiftsbehandling. CSN har noterat att det i utredningens förslag saknas en reglering gällande Försäkringskassans behandling av personuppgifter i dess brottbekämpande verksamhet, dvs. i syfte att utreda bidragsbrott. CSN efterlyser därför ytterligare utredning i fråga om nödvändigt lagstöd för personuppgiftsbehandling i syfte att utreda bidragsbrott.

CSN anser också att utredningen lämnar vissa praktiska frågor om den föreslagna brottsenheten utan svar. Utredningen har inte närmare berört frågan om vilken kapacitet brottsenheten måste ha för att kunna hantera utredningen av bidragsbrott på ett mer effektivt sätt än vad som hittills varit fallet hos polisen, när enhetens verksamhet bör fungera med full kapacitet eller vilken kompetens som bör finnas. Inte heller har frågan om hur personalen med rätt kompetens ska kunna rekryteras snabbt så att verksamheten kan komma igång. En annan obesvarad fråga är om den fysiska och geografiska placeringen av enheten.

11.4.3 Mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten

Utredningen föreslår att hanteringen av bidragsbrott flyttas från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten. Av utredningens överväganden framgår inte på vilket sätt åklagarnas handläggning av bidragsbrotten är problematisk eller bristfällig. Såvitt CSN uppfattat utredningens slutsatser förefaller förslaget inte ha föranletts av något missnöje mot eller kritik av åklagare. Tvärtom konstaterar utredningen att det inom Åklagarmyndigheten byggts upp både djup och bred kompetens inom bidragsbrott. Särskilt komplicerade och kvalificerade brott har också med framgång utretts av Internationella åklagarkammaren och det förefaller finnas en bra samverkan mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten vid blandbrottslighet. CSN kan därför svårligen se nytta av att flytta över ansvaret på det föreslagna sättet.

Ett av de viktigaste argumenten för överflyttning av ansvaret är enligt utredningen att det förekommer att bidragsbrott och skattebrott kombineras och att de kan sägas vara ”två sidor av samma mynt”. Det är dock oklart hur vanligt det är att dessa brott kombineras eller på vilket sätt utredningen menar att dagens hantering skulle vara bristfällig. I utredningen lyfts fram att det förekommer att personer på olika sätt kombinerar bidragsbrott mot Försäkringskassan med skattebrott. För CSN:s del förekommer det emellertid sannolikt inte alls. Den rapport från ISF och Brå (2011:12) som utredningen hänvisar till (s. 493) baseras på fallstudier och intervjuer varför det inte går att dra några slutsatser om hur vanligt det är att dessa brottstyper kombineras. Som utredningen påpekat är företag ofta involverade i dessa fall. Visserligen kan företagsinblandningen innebära att brotten blir mer kvalificerade till sin natur men det är oklart varför utredningen anser att Åklagarmyndigheten inte skulle kunna fortsätta hantera dessa, i synnerhet när utredningen inte redogör för någon brist med dagens hantering. Det bör också beaktas att denna typ av blandbrottslighet sannolikt utgör en mycket liten andel av det totala antalet anmälda bidragsbrott. Frågan ställer sig därför om förekomsten av blandbrottslighet bör utgöra ett så tungt skäl för överflyttning.

Ett annat argument för överflyttning skulle enligt utredningen vara att Ekobrottsmyndigheten utför återrapporteringen till sin anmälande myndighet på ett bra sätt. Det finns inget som hindrar att nuvarande brottsbekämpande myndigheter tillgodogör sig Ekobrottsmyndighetens erfarenheter och arbetsätt med återrapporteringen, i stället för att detta ska utgöra ett argument för överflyttning av ansvaret.

Mot denna bakgrund delar CSN inte bedömningen att överflyttning av ansvaret för bidragsbrott från Åklagarmyndigheten till Ekobrottsmyndigheten skulle vara förenat med någon märkbar nytta i arbetet mot bidragsbrott och *anstyrker* därför förslaget.

11.5.5 Förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet mot välfärdssystemen

Utredningen har föreslagit att Försäkringskassan ska ta över polisens brottsförebyggande arbete och samtidigt bedömt att detta inte behöver regleras särskilt eftersom myndigheten redan har ett uppdrag att arbeta brottspreventivt inom sitt område (s. 511). CSN delar inte utredningens bedömning utan anser att det bör förtydligas i myndighetens instruktion att Försäkringskassan tar över det bidragsbrottsförebyggande arbetet för *bidragsbrott generellt*. CSN befarar att otydligheten annars kan leda till att det brottspreventiva arbetet inom den egna verksamheten prioriteras framför andra utbetalande myndigheters verksamhet.

Sammanfattande synpunkter på kapitel 11

Sammantaget anser CSN att utredningen inte tillräckligt övervägt samtliga alternativ samt att förslaget om en ny brottsenhet med stora polisiära befogenheter vid en utbetalande myndighet – enligt utredningens förslag

Försäkringskassan – är förenat med betänkligheter och vissa grundläggande problem. CSN *avstyrker* därför förslaget och efterlyser en mer djupgående analys av hur bidragsbrotten ska hanteras i framtiden.

14.5 En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas

CSN delar utredningens bedömning att en samordnad utbetalningsfunktion kan bidra till minskande antal felaktiga utbetalningar och anser att den skulle kunna verka försvårande och avskräckande för de som önskar missbruka välfärdssystemen. Mot bakgrund av något liknande inte funnits i den svenska förvaltningen i den föreslagna omfattningen instämmer CSN i utredningens bedömning att frågan bör utredas i en särskild utredning.

Principiellt önskar dock CSN redan nu lyfta fram en synpunkt som bör beaktas i det vidare arbetet med förslaget. Till skillnad från många andra utbetalande myndigheter utgör återbetalning av lån en stor och viktig del av CSN:s verksamhet. Det bör därför inom ramen för det vidare arbetet med förslaget analyseras särskilt vilka konsekvenser en samordnad utbetalningsfunktion skulle kunna få myndighetens inbetalningsfunktion.

15.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

I de delar som berör CSN bedöms den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet inte medföra några större konsekvenser för myndighetens verksamhet. Vissa av förslagen, bl.a. den utökade underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen, kommer att medföra kostnader för myndigheten, men de bedöms dock kunna rymmas inom befintligt anslag.

Den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet av lagen om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet förefaller emellertid inte vara realistisk. CSN har också vissa invändningar mot de bedömningar som utredningen gjort i fråga om övergången till den nya brottsutredande organisationen. Enligt utredningen kan den nya lagen komma att gälla även för sådana förundersökningar som inlets före ikraftträdandet samtidigt som man utgår från att den operativa verksamheten kommer att påbörjas först när organisationen och kompetensen finns på plats. Det är enligt CSN:s mening oklart hur lång tid det kommer att ta innan organisationen och kompetensen finns på plats och vad som kommer att hända med brottsanmälningar under perioden från ikraftträdandet till dess brottsenheten har en fungerande operativ verksamhet med rätt kapacitet och kompetens. CSN hysar oro för att redan gjorda brottsanmälningar kommer att hamna ”mellan stolarna” och preskriberas under denna period. En annan oklarhet är hur övergången i praktiken ska gå till med halvfärdiga förundersökningar. Om dessa flyttas över från polisen till brottsenheten kan utredningstiden förlängas eftersom utredningen får börjas om och då riskeras preskription för fler misstänkta bidragsbrott. Mot denna bakgrund anser CSN att utredningens överväganden i fråga om övergången till den föreslagna nya

brottsutredande organisationen bör övervägas ytterligare och att övergången i viss mån bör regleras tydligare.

Beslut om detta remissvar har fattats av chefsjuristen Åke Svensson efter föredragning av verksjuristen Emina Fazlic. I arbetet med remissvaret har även utredarna Karin Henning och Caroline Persson, kontrollanalytikern Helena Rönnblom och verksamhetscontrollern Björn Hammarstedt deltagit.

Åke Svensson

Emina Fazlic

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2017:37

Kvalificerad välfärdsbrottslighet-förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.

Sammanfattning

Transportstyrelsen konstaterar att regeringen den 17 augusti 2017 beslutat om utredningsdirektiv 2017:90. "Åtgärder för att minska bedrägeribrottsligheten - skärpta krav och rutiner för svenska identitetshandlingar" vilket välkomnas. Transportstyrelsen har tagit del av betänkandet och delar utredarens slutsatser och förslag. Den del som handlar om identitetshandlingar och förslaget (7.4.1) att i särskild ordning utreda utfärdandet av identitetshandlingar i syfte att motverka förekomsten av oriktiga sådana är helt i linje med det nu beslutade direktivet. Transportstyrelsen har sedan en tid arbetat med frågeställningen om körkortet som identitetshandling och ser att den nu beslutade utredningen av området bör ske i nära samverkan med myndigheten. Oavsett om körkortet ska vara en svensk identitetshandling eller ej kommer det att få stora konsekvenser för myndighetens verksamhet.

Transportstyrelsen föreslås vidare få i uppdrag att se över sina rutiner vid utlämnande av körkort. Detta ligger redan i myndighetens ansvar och uppdrag, därför är myndigheten av den uppfattningen att något särskilt uppdrag gällande rutiner för utlämning av körkort inte behövs. Myndigheten menar att frågan om körkortets status som identitetshandling bör utredas först.

Utredaren överväger även inrättandet av en samordnad statlig utbetalningsfunktion vilket kan vara av intresse för utbetalningar av fordonsskatt vilket idag är föremål för missbruk.

Transportstyrelsens synpunkter

Transportstyrelsen har sedan länge tillsammans med Trafikverket förarprov arbetat med åtgärder för att förhindra fusk med utfärdande av körkort med oriktig identitet. Problemet kvarstår dock. Det europeiska regelverket, för utbyte av körkort från andra länder, ger även en möjlighet att tillförskaffa sig en svensk identitetshandling.

Myndigheten har utöver det som nämns i utredningen identifierat problematiken kring ”fordonsmålvakter”. De här personerna tar över ägaransvaret för fordonet och ställer sedan av det. Systemet för det så kallade avställningsinstitutet inom fordonsskatteområdet genererar då en automatisk utbetalning av inestående fordonsskatt (fordonsskatt betalas i förskott). Eftersom hanteringen är automatisk är det inte möjligt att kartlägga hanteringen förrän i efterhand, dvs. när utbetalningen redan är gjord.

En person kan vara registrerad ägare till tusentals bilar. I de flesta fallen betalas inte registerhållningsavgiften till myndigheten. I många fall används bilen trots att den är avställd. Bilen rullar vidare på vägarna trots att fordonsskatten inte är betald. Trängselskatt och felparkeringsavgifter debiteras vilket gör att vi kan se att bilen har används. Oftast betalas inga avgifter eller skatter för bilen. I många fall är det en annan person än den registrerade ägaren som använder bilen. Det kan ur detta perspektiv vara intressant att överväga om även vissa av Transportstyrelsens utbetalningar borde ingå i en eventuell samordnad statlig utbetalningsfunktion vilket föreslås i utredningen.

Detta ärende har beslutats av ställföreträdande generaldirektör Jacob Gramenius. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog utredare Stig Brahn som föredragande.

Jacob Gramenius
Ställföreträdande generaldirektör

2017-08-21

Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten

103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet- förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Justitiedepartementets diarienummer Ju2017/04129/KRIM

Sammanfattning

Bolagsverket har huvudsakligen valt att begränsa sitt yttrande till de delar i utredningens förslag som berör verket.

Bolagsverket anser det angeläget att motverka brott mot välfärdssystemen och vill framförallt bidra genom att tillhandahålla relevant information.

Uppgifterna i Bolagsverkets olika register skulle kunna sammanställas digitalt och tillhandahållas än mer effektivt för att användas av brottsbekämpande myndigheter. Sammanställningar och urval skulle även kunna göras tillsammans med uppgifter från andra myndigheter.

Möjligheter till effektivare kontroll och sammanställning av uppgifter skulle enligt Bolagsverkets uppfattning underlättas av om anmälningar för registrering görs digitalt och signeras elektroniskt.

Bolagsverket instämmer i utredningens konstaterande att vid registrering av företag, och ändring i registrerade uppgifter, är Bolagsverkets handläggning mycket betydelsefull och att kontroller i stor utsträckning kan göras maskinellt.

Bolagsverket är tveksamt till utredningens förslag, på det sätt det är formulerat, om att verkets uppdrag bör ses över i syfte att arbeta för att förebygga brottslighet och att verket skulle ges ett tydligare kontrolluppdrag.

Bolagsverket ställer sig också tveksamt till utredningens förslag om kontroller av att inlämnade uppgifter stämmer med verkligheten. Detta förslag skulle kunna innebära praktiska svårigheter med hur kontrollerna ska genomföras och följden skulle kunna bli osäkerhet om vilka uppgifter som är de rätta i sammanhanget. Företag har dessutom, i vissa fall, möjlighet att anmäla alternativa uppgifter för registrering, exempelvis postadress. Det skulle i dessa fall kunna bli svårt att avgöra vilken uppgift som är den rätta att registrera. En sådan indatakontroll skulle dessutom kunna bli svår att upprätthålla i de digitala tjänsterna, där företagen på ett smidigt sätt kan anmäla önskade ändringar för registrering.

Bolagsverket vill framhålla behovet av att verket ges möjlighet att föreskriva sättet för anmälningar av ärenden inom sitt verksamhetsområde.

7 Korrekta uppgifter i register förebygger brott

7.5.3 Underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen utvidgas

Bolagsverket har inget att invända mot utredningens förslag att underrättelseskyldigheten enligt folkbokföringsförordningen utvidgas.

7.6.2 Bolagsverket bör ges bättre förutsättningar att kontrollera inlämnade uppgifter

Bolagsverket ställer sig tveksamt till utredningens förslag om att verkets uppdrag bör ses över i syfte att ge verket ett tydligare uppdrag att arbeta förebyggande mot brottslighet. Bolagsverkets verksamhet är primärt att registrera företag, och uppgifter om företag, och att tillhandahålla information ur registren. Enligt verkets uppfattning bör tyngdpunkten även framåt ligga på registreringsverksamheten och att tillhandahålla korrekt och behovsanpassad information ur verkets register.

Bolagsverket ställer sig också tveksamt till utredningens förslag, på det sätt det är formulerat, om att verkets uppdrag bör ses över i syfte att ge ett tydligare kontrolluppdrag. Bolagsverket vill bidra till det brottsbekämpande arbetet genom att tillhandahålla information och analysunderlag i samverkan med andra myndigheter. Vi ser positivt på efterkontroller av registrerade uppgifter men ser svårigheter med utökade kontroller vid beslut om registrering. Vi menar att utökade kontroller vid handläggningen av ärenden kan medföra att registreringsärenden tar något längre tid. Utökade kontroller kan dessutom medföra ökade kostnader och en administrativ börda för företagen om uppgifter som anmäls för registrering måste styrkas på något sätt. Kontroller i efterhand torde vidare förutsätta att Bolagsverket får ändra eller upphäva gjorda registreringar.

Bolagsverket ska enligt sin instruktion i så stor utsträckning som möjligt minimera riskerna för att verkets rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet.

Bolagsverket vill här framhålla att det vore önskvärt med föreskrift om obligatorisk digital ingivning och elektronisk signering vid anmälningar till verkets olika register, digitalt först. Detta skulle öka möjligheterna till effektiva och ingående maskinella kontroller och underlätta spårbarheten av ärenden, dvs. underlätta att i efterhand spåra från vem och varifrån en anmälan för registrering har skickats. Bolagsverket vill betona denna fördel med digital ingivning och elektroniska signaturer.

Bolagsverkets olika register är redan idag en stor informationskälla i kampen mot ekonomisk brottslighet och verket ser att informationen skulle kunna sammanställas och nyttjas på ett effektivare sätt än vad den görs idag.

Brottsbekämpande myndigheter kan redan idag beställa uppgifter ur registren utifrån vissa önskade kriterier. Det kan exempelvis vara uppgifter om företag som byter styrelse visst ofta, ändrar postadress med korta intervaller, uppger vissa angivna postadresser eller någon annan utgångspunkt som möjligen kan indikera ett eventuellt brottsligt uppsåt. När Bolagsverket levererar relevant och efterfrågad information från de olika registren bör mottagaren å sin sida ha effektiva rutiner för att ta om hand informationen.

Bolagsverket vill framhålla digital ingivning, elektroniska signaturer, information ur olika register, informationsutbyte och samverkan mellan myndigheter som en möjlig väg att förebygga, förhindra, upptäcka och beivra kvalificerad välfärdsbrottslighet.

8 Bättre beslutsunderlag vid utbetalningar förebygger brott

8.3.1 Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas.

Bolagsverket har inget att invända mot utredningens förslag att underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas. Enligt Bolagsverkets uppfattning är det viktigt att samtliga myndigheter som upptäcker eventuella felaktigheter av nämnda slag lämnar information om detta till ansvarig myndighet.

15 Ikraftträdande m.m. och konsekvenser av förslagen

15.1 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Bolagsverket har inget att invända mot föreslagen tidpunkt för lagförslagets ikraftträdande den 1 juli 2018.

Övrigt

Bolagsverket vill väcka frågan om utredningens förslag kan medföra behov av översyn av en del övriga lagbestämmelser, utöver de som nämns i utredningen. Det kan exempelvis vara regler för personuppgiftshantering vid sammanställning av information, förvaltningslagens bestämmelser vad gäller rättelser och upphävanden av registreringsbeslut samt offentlighets- och sekretesslagen vad gäller informationsutbyte mellan myndigheter.

Inom Bolagsverket pågår för närvarande arbete bland annat med att möjliggöra ingivande och mottagande av årsredovisningar digitalt. Detta ökar möjligheterna att maskinellt genomföra kontroller och efterkontroller av årsredovisningar. Vidare är digital anmälan till registret över verkliga huvudmän obligatoriskt föreskriven. Från den 1 september 2017 kan en behörig företrädare göra en digital anmälan om verklig huvudman och skriva under med elektronisk signatur. Verklig huvudman i ett företag eller förening är den eller de personer som ytterst äger, eller kontrollerar, eller tjänar på företaget. Den information som kommer att finnas i dessa register bör bli intressant för brottsbekämpande myndigheter och andra verksamhetsutövare att ta del av.

Med tanke på de omfattande problem som felaktiga uppgifter i olika register kan medföra, dels för företagare och dels för samhället i stort, anser Bolagsverket att åtgärder måste vidtas för att om möjligt förhindra detta. Eventuella olägenheter som utredningens förslag kan medföra uppvägs enligt Bolagsverkets uppfattning av nyttan av att om möjligt förhindra eller i vart fall försvåra sådan brottslighet som beskrivs i utredningen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Annika Stenberg. I den slutliga handläggningen har också direktören Inga Otmalm, avdelningschefen Helene Lindqvist, t.f. avdelningschefen Helene Thorgren samt t.f. chefsjuristen Elisabeth Lagerqvist deltagit. Föredragande har varit avdelningsjuristen Johanna Sahlman.

Annika Stenberg

Johanna Sahlman

Dnr Af-2017/0037 9518

Datum: 2017-09-05

Avsändarens referens:

JU2017/04129/KRIM

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande – Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Arbetsförmedlingen tillstyrker utredningens förslag.

Arbetsförmedlingen vill lämna följande synpunkter.

Såsom utredningen har konstaterat finns bestämmelser om Arbetsförmedlingens handläggning i ett flertal lagar och förordningar vilket innebär att det inte finns någon övergripande lagstiftning i vilken en uppgiftsskyldighet kan föras in som omfattar hela myndighetens verksamhet när det gäller felaktiga utbetalningar. Detta får till följd att några former av stöd för vilka också ett behov av ökad informationsinhämtning finns, inte omfattas av den föreslagna regleringen om utökad informationsinhämtning.

Arbetsförmedlingen vill därför understryka vikten av att denna fråga, som utredningen har uppgett ska tas i särskild ordning, hanteras skyndsamt så att myndigheten kan uppfylla kravet på att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

Idag har Arbetsförmedlingen inte någon möjlighet att behandla personuppgifter för kontrolländamål. Utredningen har uppgett att även denna fråga ska tas i särskild ordning.

Arbetsförmedlingen

BESÖKSADRESS: Hälsingegatan 38

POSTADRESS: Arbetsförmedlingen

113 99 Stockholm

Tel: 0771-600000 | Fax: 08-508 801 99

E-post: arbetsformedlingen@arbetsformedlingen.se

arbetsformedlingen.se

Arbetsförmedlingen vill understryka vikten av att även denna fråga hanteras skyndsamt så att myndigheten kan uppfylla kravet enligt ovan.

Arbetsförmedlingen ser positivt på förslaget att avsätta resurser för att effektivisera bekämpningen av brott mot välfärdssystemen och att en särskild enhet inrättas för detta ändamål. Arbetsförmedlingen vill i detta sammanhang påtala vikten av att säkerställa att polisens kompetens och erfarenhet inom området bibehålls och fortsättningsvis tillvaratas för det fall den aktuella enheten placeras utanför Polismyndigheten.

På Arbetsförmedlingens vägnar

Mikael Sjöberg
generaldirektör

Anne Lindelöf
verksjurist

I den slutliga handläggningen av ärendet har direktören för förvaltningsavdelningen Anders Persson, chefsjuristen Anna Middelman, enhetschefen Gunilla Åberg Ekstedt, enhetschefen Eva-Lena Edberg samt sektionschefen Stefan Wedin deltagit.

Rättsenheten

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet ”Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra” (SOU 2017:37), Dnr Ju2017/04129/Krim

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ser positivt på lämnade förslag. Arbetslöshetskassorna hanterar stora mängder arbetsgivarintyg vid handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen. IAF har i olika rapporter belyst de svårigheter som finns vid arbetslöshetskassornas kontroll av arbetsgivarintygen (IAF 2010:5; IAF 2014:6). IAF välkomnar därför särskilt förslaget om att ta fram ett standardiserat arbetsbevis för att höja kvaliteten, underlätta kontroll samt anpassa för en modern e-förvaltning.

IAF välkomnar även förslaget att utreda förutsättningarna för en gemensam förfarandelag vid handläggningen av ärenden om ersättning från välfärdssystemen. Arbetslöshetsförsäkringen hanteras av arbetslöshetskassor som är privaträttsliga organ. De utför sin ärendehandläggning med stöd av delegerad myndighetsutövning och omfattas därmed inte av samma regelverk som myndigheter. Det är viktigt att åstadkomma likartade och enhetliga förutsättningar för handläggning och kontroll för samtliga aktörer som verkar inom välfärdssystemen. Det är även viktigt att samtliga utbetalande aktörers uppdrag att vidta kontroll är tydligt.

I detta ärende har generaldirektör Peter Ekborg beslutat. Verksjurist Gunilla Wandemo har varit föredragande i ärendet. I den slutliga beredningen av ärendet har även enhetschef Lena Aronsson deltagit. I beredningen av ärendet har utredarna Jonas Eriksson och Tuula Forsberg deltagit.

Peter Ekborg

Gunilla Wandemo



Kommunledningsförvaltningen

Kommunledningskontoret
Daniel Bergh, 0921-621 01
daniel.bergh@boden.se

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

**Remissvar till utredningen Kvalificerad
välfärdsbrottslighet (SOU 2017:37)**

Bodens kommun välkomnar utredningens förslag.

Utredningen ger förutsättningar att minska risken för bidragsbrott vid utbetalning av försörjningsstöd.

Det vanligaste grunden för bedrägeri vid försörjningsstöd är att den sökande undanhåller inkomster, främst svarta inkomster där man fått kontant betalning. I dagsläget är sådana inkomster omöjliga för socialtjänsten att kontrollera. Därför är det bra med tankegångarna om spårbara utbetalningar.

Kommunen välkomnar den föreslagna ändringen gällande folkbokföringsbrott. Det händer att sökande av försörjningsstöd uppger att de är ensamboende men i praktiken är sammanboende med några eller några andra. Skatteverkets utökade befogenheter gör att dessa frågor blir lättare och utreda ärendena om försörjningsstöd, samtidigt som socialtjänsten kan meddela Skatteverket när det är oklart om folkbokföringen är riktig.

Kommunen ser också positivt till de utökade möjligheterna till informationsutbyte. Dagens regler är svåra då en sökande i princip kan säga olika saker till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och socialtjänsten och få bidrag / ersättning på olika grunder från varje ställe. De utökade informationsmöjligheterna gäller inte kommunen, men det är ändå bra med mer samstämd information hos de statliga myndigheterna, särskilt då socialtjänsten samarbetar mycket med till exempel Arbetsförmedlingen i klientärenden.

Bodens kommun anser slutligen att det är bra också med tydliga krav på vem som får utfärda ID-handlingar, samt att det är positivt att utredningen har analyserat riskerna ur ett jämställdhetsperspektiv och konstaterat att kvinnor begår småbrott medan männen står för den grövre brottsligheten.

Inge Andersson
Kommunstyrelsens ordförande

Daniel Bergh
Kommunjurist

Enligt delegation från kommunstyrelsen (ordförandebeslut)
Delges kommunstyrelsen



Dnr 17KS245-3
2017-08-17

Markus Svensson
Telefon 026-179770
markus.svensson@gavle.se

Remiss svar - Kvalificerad välfärdsbrottslighet

Gävle kommun har fått förfrågan att inkomma med åsikter kring SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – Förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Efter genomläsning samt noggrant ställer vi oss bakom förslagen och de åtgärder som föreslås för att stävja den kvalificerade välfärdsbrottsligheten.

Gävle kommun är även med i ett projekt mot just detta som SKL har startat för att förebygga, förhindra, upptäcka och beivra denna typ av brottslighet inom det offentliga.

Så Gävle kommun har inget att påtala kring SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.

Förslag till beslut

- Att kommunstyrelsen antar svaret som sitt eget



Yttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – Förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Göteborgs Stads synpunkter

De åtgärdsförslag som utredningen redovisar har sin grund i de två ställningstagande som anges inledningsvis: Kontroll som förebyggande åtgärd och Förtroende och legitimitet för den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Åtgärderna som utredningen presenterar utgör viktiga byggstenar i ett myndighetsöverskridande arbete att motverka att bidrag och förmåner hamnar i händerna på kriminella. Åtgärderna omfattar flera olika myndigheter och de åtgärder som föreslås för kommunerna är viktiga delar i ett systematiskt arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet.

Sammanfattningsvis tillstyrker Göteborgs Stad betänkandets förslag med följande tillägg och kommentarer.

Utredningen har pekat på att det utbetalningssystem hos kommunerna som är utsatt för störst risker för felaktiga utbetalningar är ekonomiskt bistånd till privatpersoner. Genom den bostadsbrist som idag finns över hela landet utgör t.ex. tillgång till hyreskontrakt en möjlig grund för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.

Enligt nuvarande arbetssätt och tillämpning av sekretesslagen är utredning i samband med biståndsbedömning omgärdad av stark sekretess som regleras i 26 kap 1 § Offentlighets- och sekretesslagen. Utgångspunkten är att det finns en presumtion för sekretess, dvs. socialtjänsten utgår från att uppgiften inte kan röjas utan att en enskild eller närstående lider men.

De förslag som utredningen nu presenterar förtydligar när sekretessen ska brytas. Bl.a. anges att socialtjänsten ska underrätta berörda myndigheter när det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har utbetalats felaktigt. Vidare föreslås att socialtjänsten ges en underrättelseskyldighet att meddela Skatteverket vid en felaktig eller ofullständig folkbokföring. Nu föreslagna åtgärder skulle medföra att kommunen medverkar till att förbättra beslutsunderlag inte enbart för egen del utan också för andra myndigheter.

Om socialtjänsten ges en underrättelseskyldighet att meddela Skatteverket vid en felaktig eller ofullständig folkbokföring skulle felaktiga uppgifter kunna uppmärksammas. En sådan sekretessbrytande regel skulle medföra att registrerade uppgifter speglar verkliga förhållanden.

Vid bedömning av risken för den eventuella skada en sekretessbrytande regel medför, måste dock en avvägning ske mot den effekt som en brottsförebyggande åtgärd kan medföra.

Åtgärderna som föreslås i utredningen är relevanta men förutsätter att det finns tydliga sekretessbrytande regler.

Gällande förslaget att inrätta en samordnad statlig utbetalningsfunktion delar Göteborgs Stad utredningens slutsats att behov finns av ett mer effektivt och säkert informationsutbyte samt att frågan bör utredas i särskild ordning.

Sammanfattningsvis ser Göteborgs Stad att det finns ett stort behov av att myndigheterna måste samverka för att stävja felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

- - - - -

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen antecknade representanterna från S, MP och V som yttrande en skrivelse i enlighet med Bilaga A.

Representanterna från L, M och KD antecknade som yttrande en skrivelse i enlighet med Bilaga B.

Lars Hansson (SD) antecknade som yttrande en skrivelse från SD i enlighet med Bilaga C.

Göteborg den 6 september 2017
GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE

Ann-Sofie Hermansson

Christina Hofmann

Yttrande S, MP, V
Kommunstyrelsen

Yttrande angående betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet

Betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet – Förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) aktualiserar diskussionen om organiserad kriminalitet inom välfärdsområdet. Att den organiserade brottsligheten lägger beslag på gemensamma resurser som ska användas för människors välfärd är naturligtvis ytterst allvarligt i sig men dessutom utnyttjas många människor i utsatta situationer. Människor som riskerar att förlora såväl försörjning som boende.

Vidare behöver man fundera över socialtjänstens roll vid förändring av sekretesslagstiftningen. Att socialtjänsten får underrättelseskyldighet till Skatteverket kan leda till att människor i behov av stöd låter bli att söka hjälp. Det är därför mycket viktigt att den lagstiftning som införs och de insatser som genomförs riktas mot det verkliga problemet, den organiserade brottsligheten på välfärdsområdet, och inte mot de utsatta grupper som utnyttjas av den organiserade brottsligheten. En viktig del av detta är att se över effekterna av de strukturella förändringar som har öppnat upp välfärden för såväl kriminella element som oseriösa privata utförare.

Kommunstyrelsen 2017-08-23
Yttrande (L)(M)(KD)

Yttrande angående remiss från Justitiedepartementet – Betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottlighet – Förebygga, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Den kvalificerade välfärdsbrottligheten har kommit att bli en av svensk välfärds största utmaningar och problem. Skatteverket har under ett par år varnat för att kriminella systematiskt utnyttjar välfärdssystemen både genom avancerade företagsupplägg samtidigt som man mottar utbetalningar i form av bidrag från Arbetsförmedlingen för personer man hävdar har en anställning i sitt företag men som egentligen inte arbetar.

Att starta företag med avsikt att begå brott mot staten har satts i system av de kriminella. En del av dessa kriminella utnyttjar andra människors tuffa situationer genom att sälja arbetsintyg som ger dem uppehållstillstånd. Metoderna kan se olika ut och nya metoder utvecklas.

I förlängningen påverkar denna typ av brottslighet tilliten och förtroendet till vår gemensamma och skattefinansierade välfärd. Men framförallt innebär denna lucka att de individer som har till avsikt att begå kvalificerad välfärdsbrottlighet tar skattepengar från de sektorer, områden och individer som behöver det som mest. Det har bland annat inneburit att regeringen via sin LSS-utredning dragit ner på kostnaderna och skurit ner på den statliga assistansersättningen. Direktiven från regeringen till Försäkringskassan har inneburit att allt fler nekas statlig assistansersättning. Fler och fler som är i behov av assistansersättning blir emellertid utan det stöd som behövs för att kunna leva så nära normala liv som möjligt. Fusk förekommer med statlig assistansersättning och det är oacceptabelt, det har förstört för den stora majoriteten som inte fuskar. Fokus ska riktas mot den organiserade och kvalificerade välfärdsbrottligheten som beskrivs i utredningen.

Kommuner, myndigheter och alla aktörer som berörs av denna typ av brottslighet måste få mer stöd och resurser för att förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Vi delar utredningens bedömning och förslag till hur man kan arbeta mer myndighetsöverskridande för att motverka att bidrag och förmåner betalas ut till personer med avsikten att lura eller förringa vårt gemensamma skatt- och bidragssystem. Här skulle förslaget om att inrätta en samordnad statlig utbetalningsfunktion kunna göra skillnad. Välfärdsstatens förmåga att stå emot den här typen av organiserad och systematisk ekonomiskt brottslighet måste bli starkare. Därför delar vi stadsledningskontorets synpunkter och förslag till remissvar.

Remiss från Justitiedepartement - Betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet - Förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

SD riks driver frågan om bekämpande av brottslighet via riksdagsmotioner och SD vill generellt skärpa straffen för många brott.

SD stöder de åtgärdsförslag som utredningen lägger fram.

När det gäller Göteborgs remissvar anser vi att följande formulering borde utgå:

”Vid bedömning av risken för den eventuella skada en sekretessbrytande regel medför, måste dock en avvägning ske mot den effekt som en brottsförebyggande åtgärd kan medföra.

Åtgärderna som föreslås i utredningen är relevanta men förutsätter att det finns tydliga sekretessbrytande regler.”

Vi förutsätter att de föreslagna lagändringarna alltid föregås av utredningar som justerar skrivningar om två lagar/regler står emot varandra. I detta fall är det uppenbart att om ett brott har blivit begånget, så ska det vara sekretessbrytande.

Några förslag från betänkandet som särskilt välkomnas är:

- Vidare föreslår vi att Skatteverket ska ges möjlighet att avregistrera personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig, samt att det blir tillåtet att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen.
- Vi föreslår därför att Migrationsverket ska få återkräva felaktigt utbetalt bistånd, vilket det i dag inte finns möjlighet till.
- Precis som för lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen föreslår vi att bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till denne. På så sätt omfattas även de stöd som utbetalas till företag av lagen.
- Den nuvarande ordningen för bekämpning av brott mot välfärdssystemen är inte ändamålsenlig och vi föreslår därför att en ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas utanför Polismyndigheten. Enheten bör placeras som en särskild enhet hos Försäkringskassan enligt den modell som gäller för Skatteverkets skattebrottsenhet.



HELSINGBORG

Förvaltningens namn

Avdelningen för juridik och administration
Cecilia Holm
Utredare

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande angående remiss av betänkandet ”Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra” SOU 2017:37, Dnr 357/2017

Beskrivning av ärendet

Justitiedepartementet har översänt betänkandet ”Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra” (SOU 2017:37).

Syftet med utredningen är att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att kunna säkerställa att offentliga medel används korrekt samt att förebygga och beivra brottslighet som riktas mot välfärdssystemen.

Synpunkter från Helsingborgs stad

Helsingborgs stad tillstyrker förslagen i betänkandet. Vi välkomnar att utredningen lyfter fram och fokuserar på det som utredningen benämner ”kvalificerad välfärdsbrottslighet”, det vill säga brott som innehåller ett eller flera moment som anses vara mer avancerade eller samhällsskadliga än normalfallet. Kartläggningen av sådan brottslighet är intressant att ta del av.

Utredningens bedömning är att kommuner också är utsatta för kvalificerad välfärdsbrottslighet, men eftersom bedömningen grundas enbart på anmälningar från Stockholms stad, blir bedömningen begränsad. Staden anser dock att förslagen som vi kommenterar nedan är viktiga för att ge kommuner bättre förutsättningar att förebygga och förhindra brottslighet riktad mot välfärdssystemen.

Helsingborgs stad anser att förslagen som handlar om att motverka användandet av oriktiga identiteter och oriktiga identitetshandlingar är särskilt viktiga och tillstyrker därför förslaget om att koncentrera ansvaret för utfärdande av identitetshandlingar till en myndighet. Likaså tillstyrker staden förslaget om att underrättelseskyldigheten enligt folkbokföringsförordningen utvidgas genom att samtliga myndigheter och kommuner ska underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att tro att registrerad uppgift är felaktig.

Helsingborgs stad vill också lyfta fram förslaget om att bilda en samordnad statlig utbetalningsfunktion.

Slutligen anser staden även att det behövs en samverkan för att se till att även juridiska personer använder offentliga medel korrekt.

Helsingborg 13 september 2017

Peter Danielsson
Ordförande



§ 149

Dnr 00357/2017

Yttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, SOU 2017:37

Sammanfattning

Regeringen beslutade i september 2015 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet är att identifiera risker i välfärdssystemen för att kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt förebygga och beivra brottslighet riktad mot välfärdssystemen.

Betänkandet innehåller dels en kartläggning av sådan brottslighet samt ett antal förslag till åtgärder.

Stadsledningsförvaltningen föreslår kommunstyrelsen besluta att lämna synpunkter enligt upprättat förslag till yttrande.

Ordförandens förslag

Ordföranden instämmer i förvaltningens bedömning. När den egna kraften inte räcker till finns den gemensamma välfärden för att hjälpa till och stötta individen. Att förebygga och förhindra felaktigt utnyttjande av välfärdssystemen är därför av yttersta vikt för att säkerställa att de gemensamma resurserna går till dem som verkligen behöver det. De åtgärder som föreslås i betänkandet ligger i linje för att kunna åstadkomma detta.

Ordförandens förslag till kommunstyrelsen är

att till justitiedepartementet lämna synpunkter enligt upprättat förslag, samt

att förklara beslutet omedelbart justerat.

Behandling av förslag

Ordföranden konstaterar att det bara finns ett förslag till beslut och finner att kommunstyrelsen beslutar i enlighet med ordförandens förslag.

Kommunstyrelsen beslutar

att till justitiedepartementet lämna synpunkter enligt upprättat förslag, samt

att förklara beslutet omedelbart justerat.

Peter Danielsson (M), ordförande

Rebecca Törner, sekreterare



HELSINGBORG
Kommunstyrelsen

Vedlegg B

Protokoll
13 september 2017

Christian Orsing (M), justerare

Beslutet ska skickas till
Justitiedepartementet
Arbetsmarknadsnämnden
Vård- och omsorgsnämnden

Handläggare
Marie Svensson
0480-452810

Datum
2017-06-02

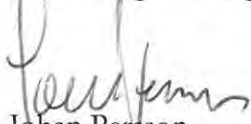
Ärendebeteckning
KS 2017/0647

Justitiedepartementet

Remiss av betänkande kvalificerad välfärds- brottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Kalmar kommun avstår från att lämna yttrande över ovanstående remiss.

Med vänlig hälsning



Johan Persson
Kommunstyrelsens ordförande





Betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Beslut

att.godkänna yttrandet över Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra och översända detta till justitiedepartementet.

Sammanfattning

Karlshamns kommun har fått möjlighet att yttra sig över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet, - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37).

Yttrande ska ha inkommit till justitiedepartementet senast den 31 augusti 2017.

Beslutsunderlag

Yttrande 2017-07-26.

Genom kommunstyrelsens beslut den 6 december 2016 - under § 260 - har styrelsen delegerat sin beslutanderätt.

Ärendegrupp	Sammanfattande benämning
A 4 Allmänt	Besluta på kommunstyrelsens vägnar i ärende som är så brådskande att styrelsens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut skall anmälas vid kommunstyrelsens nästa sammanträde

På kommunstyrelsens vägnar

Per-Ola Mattsson
Ordförande

Beslutet skickas till

Justitiedepartementet



Anslag/Bevis

Organ:	Kommunstyrelsen		
Sammanträdesdatum:			
Datum då anslaget sätts upp:	2017-08-30	Datum då anslaget tas ner:	2017-09-21
Förvaringsplats för protokollet:	Rådhuset		

Underskrift:



Nämnd
Kommunstyrelsens arbetsutskott

Datum §

Yttrande över kvalificerad välfärdsbrottslighet- förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Betänkande av utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden. SOU 2017:37

Förslag till beslut

Arbetsutskottet föreslår att kommunstyrelsen beslutar

att godkänna och ställa sig bakom yttrandet över kvalificerad välfärdsbrottslighet- förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.

Sammanfattning

Regeringen beslutade i september 2015 att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet.

Karlshamns kommun har fått betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet- förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) för yttrande.

Syftet med utredningen är att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet är också att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag.

Beslutsunderlag

- 1 Remiss (SOU 217:37)

Beslutet skickas till

Justitiedepartementet, 103 33 Stockholm
Ju.krim@regeringskansliet.se

Bakgrund och överväganden

Regeringen beslutade i september 2015 att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet.

Karlshamns kommun har fått betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet- förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) för yttrande.

Syftet med utredningen är att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet är också att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag.

I uppdraget har ingått att göra en kartläggning av den ekonomiska brottslighet som i organiserade och systematiska former riktas mot dessa system och att identifiera riskfaktorer i de mest brottsutsatta systemen. Även funktionen för uppföljning och kontroll samt förutsättningarna att utreda och beivra brottslighet hos de brottsbekämpande myndigheterna har setts över. Utredningen har även föreslagit åtgärder för att stärka myndigheternas möjligheter att utreda och beivra denna brottslighet.

Kartläggningen omfattar brottslighet som riktas mot flera olika utbetalande aktörer. Dessa är Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassor, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, kommuner, länsstyrelser, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

I utredningen definieras kvalificerad välfärdsbrottslighet som brott som innehåller ett eller flera moment som anses mer avancerade eller mer samhällsskadliga än i normalfallet. Som exempel kan nämnas en person som använt oriktiga handlingar (ex anställningshandlingar eller identitetshandlingar), eller felaktigt mottagit ersättningar under lång tid.

Under den granskande perioden motsvarar den anmälda brottsligheten avseende kvalificerad välfärdsbrottslighet beloppsmässigt 508,9 miljoner kronor. Enligt utredningen bedöms dock mörkertalet och upptäckta, men ej anmälda brott, som mycket stort.

Utredningen lämnar åtgärdsförslag inom tre olika områden:

- Åtgärder för att motverka att registrerade uppgifter inte speglar verkliga förhållanden.
- Åtgärder för att förbättra beslutsunderlagen för utbetalande aktörer.
- Åtgärder för att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att upptäcka och beivra brott.

Ekonomisk brottslighet i kommunsektorn

Utredningen har inhämtat uppgifter om anmälningar 2011-2015 från storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Enligt utredningen handlar det framförallt om två riskområden för kommunsektorn. Dels att en person som får ekonomiskt bistånd har haft dolda inkomster som inte redovisats vid ansökan om bistånd, dels att uppgiven hyreskostnad är för hög, ofta beroende på att uppgift om sambo eller inneboende ej lämnats. De utbetalningssystem det gäller är ekonomiskt bistånd/ försörjningsstöd och introduktionsersättning.

Utredningen gör bedömningen att kommunernas system för utbetalningar av ekonomiska bistånd är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet men att merparten av anmälningarna inte innehåller brottslighet som är organiserad eller systematisk.

I ca 5 procent av anmälningarna har företag använts som brottsverktyg. I 13 procent av anmälningarna har oriktiga handlingar (ex felaktiga läkarintyg, kontoutdrag, lönespecifikationer, kvitton, hyresavier eller kontoutdrag) använts. I 12 procent av anmälningarna är två personer inblandade i upplägget. I ungefär hälften av anmälningarna rör det sig om belopp under 100 000 kronor.

Bedömning

Kommunen berörs främst av punkten 2 ovan, förbättrade beslutsunderlag för utbetalande aktörer. Utredningen föreslår gemensam förfarande vid handläggning av ärenden om ersättning från välfärdssystemen. Bland annat genom tydligare instruktioner gällande förebyggande och upptäckande åtgärder för att minska risken för felaktiga beslut och utbetalningar.

Utredningen föreslår en utökning i § 2 , Lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet (2008:206), till att även omfatta kommunernas socialnämnder. Lagen föreslås träda i kraft 1 juli 2018.

Lagförslaget innebär en ny arbetsuppgift vilket inledningsvis sannolikt innebär en kostnad för utbildning och utarbetande av nya rutiner. Därefter tillkommer sannolikt endast det arbete som det innebär att lämna underrättelser vid misstankar om felaktiga utbetalningar.

Ekonomiavdelningen har inga synpunkter på de förslag till åtgärder som lämnas i utredningen.

Slutsats

Med föreliggande yttrande anser undertecknad att erforderligt underlag ställts till den politiska bedömningens förfogande.

Ulrika Hägvall Lundberg
Ekonomichef



Justitiedepartementet
ju.krim@regeringskansliet.se
103 33 Stockholm

Remiss ” Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)”

Kiruna kommun har av Justitiedepartementet inbjudits att svara på remiss ” Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)”.

Härmed meddelas att Kiruna kommun avstår från att svara på rubricerad remiss.

Peter Niemi
Kommunchef



§144

Remiss av betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (KS 2017/325)**Beslut**

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar att inte lämna några synpunkter på remissen.

Sammanfattning

Lidköpings kommun har fått en inbjudan att lämna synpunkter på en remiss angående betänkande kvalificerad välfärdsbrottslighet (SOU 2017:37). Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet senast den 31 augusti 2017.

Expedieras till

Justitiedepartementet

Beslutsunderlag

- Remiss angående betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)
- Sammanfattning av Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra



NORRKÖPING

KOMMUNSTYRELSENS KANSLI

Handläggare, titel, telefon

Maria Norman, Stadsjurist

011-15 11 13

YTTRANDE

2017-08-30

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Vedlegg B

1(1)

Vårt diarienummer

KS 2017/0823 100

Betänkande SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

Norrköpings kommun är generellt sett positiv till utredningens förslag i betänkandet som syftar till att förebygga förhindra upptäcka och beivra den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Kommunen delar utredningens åsikt att det behöver tillsättas en särskild utredning gällande handläggning och kontroll av beslut och utbetalningar. Kommunen anser att detta är speciellt angeläget när det gäller handläggningen av ärenden enligt LSS-lagstiftningen. Det finns ett stort behov av en särskild gemensam reglering i detta avseende i form av exempelvis en förfarandelag för utbetalningar från välfärdssystemen.

NORRKÖPINGS KOMMUN

Kommunstyrelsen

Lars Stjernkvist

Kommunstyrelsens ordförande

PM 2017:172 RI (Dnr 110-933/2017)

Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Remiss från Justitiedepartementet

Remisstid den 7 september 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Regeringens särskilda utredare redovisade den 5 maj 2017 sina förslag på åtgärder för att förebygga, förhindra, upptäcka och bekämpa organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet riktad mot välfärdssystemen. Utredningen som påbörjades i september 2015 har haft som uppdrag att bedöma välfärdssystemens förmåga att stå emot brottslighet och att utveckla åtgärder för att säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag. Justitiedepartementet har remitterat ärendet till staden för yttrande.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, äldrenämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholms stadsdelsnämnd och Kungsholmens stadsdelsnämnd. Samtliga förvaltningar har besvarat remissen med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret ser sammanfattningsvis positivt på de förslag som utredaren lämnat. Förslagen bedöms kunna bidra till en ökad förmåga att effektivt och rättssäkert bekämpa välfärdsbrott samt till att upprätthålla legitimiteten och trovärdigheten för såväl välfärdssystemen som rättsväsendet.

Arbetsmarknadsförvaltningen delar utredningens allmänna utgångspunkt att det är viktigt för trovärdigheten i välfärdssystemen att det finns en rimlig grad av kontroll som kan motverka brottsligt utnyttjande av systemen. Ett förtydligt uppdrag kring kontrollerande inslag för nämndens verksamheter kan väntas ställa krav på tydliga rutiner och att personalen på ett annat sätt än idag rustas för att hantera konfliktfyllda situationer inom sitt ordinarie arbete.

Socialförvaltningen ser positivt på att förbättra möjligheterna att upptäcka och förhindra brottslighet kopplat till välfärdssystemen. Förvaltningen välkomnar därmed de åtgärdsförslag som presenteras i utredningen.

Äldreförvaltningen ser generellt positivt på betänkandets ambition att minska den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Kommunsektorn har under en lång period av år haft otillräckliga verktyg för att upptäcka och kunna beivra missbruk av de ersättningar och bidrag som kommuner betalar. Flera av betänkandets förslag kommer att underlätta detta arbete och ge en mer rättssäker handläggning samt minska risken för felaktiga utbetalningar.

Bromma stadsdelsförvaltning ser positivt på de förslag som lämnats i utredningen för att motverka välfärdsbrottslighet.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning är i stort positiv till de förslag som lämnats inom ramen för utredningen. Förslagen på förändringar som lyfts i betänkandet berör endast till viss del socialtjänstens verksamhetsområde. Förvaltningen bedömer att en generellt förstärkt kontroll i välfärdssystemen, främst vad gäller uppgifter som ligger till grund för beslut om ersättningar, även kommer att påverka socialtjänsten positivt i frågan om rättssäker handläggning och minskad risk för felaktiga utbetalningar.

Kungsholmens stadsdelsförvaltning är positiv till de förslag som lämnats inom ramen för utredningen.

Mina synpunkter

Det är ytterst angeläget att vidta åtgärder för att stärka välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Jag delar utredningens utgångspunkter – att förebygga och stävja välfärdsbrottsligheten är av stor vikt för att stärka allmänhetens tilltro till systemen.

Utredningen lämnar en lång rad åtgärdsförslag. Likt samtliga remissyttranden från instanser inom staden har jag också en positiv inställning till förslagens ambition att stärka kommunsektorns verktyg för att upptäcka och agera mot den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Det stärker trovärdigheten till välfärdssystemen såväl som rättsväsendet i stort.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 24 augusti 2017

KARIN WANNGÅRD

Bilaga

Remissen, sammanfattning.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Regeringens särskilda utredare redovisade den 5 maj 2017 sina förslag på åtgärder för att förebygga, förhindra, upptäcka och bekämpa organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet riktat mot välfärdssystemen. Utredningen som påbörjades september 2015 har haft som uppdrag att bedöma välfärdssystemens förmåga att stå emot brottslighet och att utveckla åtgärder för att säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, äldrenämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd och Kungsholmens stadsdelsnämnd. Samtliga förvaltningar har besvarat remissen med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 3 augusti 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till utredningens samtliga förslag på åtgärder för att minska kvalificerad välfärdsbrottslighet och för att förbättra förutsättningarna att förebygga, upptäcka och beivra dessa brott. Stadsledningskontoret anser att utredningens förslag är insiktsfulla och dimensionerade utifrån redovisad kartläggning och analys av brottsligheten. Förslagen bedöms kunna bidra till en ökad förmåga att effektivt och rättssäkert bekämpa välfärdsbrott samt till att upprätthålla legitimiteten och trovärdigheten för välfärdssystemen och därmed utgöra ett skydd för alla dem som är i behov av dessa system.

Stadsledningskontoret vill närmare kommentera ett par av förslagen, i synnerhet de som tydligt rör kommunernas uppdrag och verksamhet.

Stadsledningskontoret anser att förslaget om ändring av lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar är motiverad. Lagens nuvarande lydelse 2§ gäller inte för kommuners socialnämnd, varför utredningens förslag på ändring på även ge socialnämnderna denna möjlighet vore mer förenligt med lagens intentioner. Ändringen skulle dessutom kunna bidra till att förebygga felaktiga utbetalningar samt att höja kvaliteten och rättssäkerheten i beslut om ekonomiskt bistånd och därmed säkerställa att besluten blir mer korrekta. Utredningen menar att det saknas skäl för att undanta kommunal socialtjänst från underrättelseskyldigheten, vilket stadsledningskontoret instämmer med.

Vidare anser stadsledningskontoret att förslaget att ändra lydelsen i 2§ folkbokföringsförordningen (1991:749) är bra. Med ändringen skulle förordningen även gälla för kommunernas socialtjänst som idag är undantagna skyldigheten att underrätta Skatteverket om eventuella felaktigheter i folkbokföringen. Att uppgifter i folkbokföringsdatabasen speglar verkliga förhållanden är av stort värde för den kommunala planeringen, beslut eller andra åtaganden. Lagändringen skulle dessutom innebära att samtliga myndigheter och kommuner på likvärdigt sätt omfattas av skyldigheten. Vad gäller befarade konsekvenser som exempelvis kostnadsökningar delar stadsledningskontoret utredningens uppfattning att den är försumbar i förhållande till åtgärdernas förtjänster.

Stadsledningskontoret föreslår att skrivelsen anses besvarad med hänvisning till vad som anförs ovan.

Arbetsmarknadsförvaltningen

Arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 26 juni 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Arbetsmarknadsförvaltningen delar utredningens utgångspunkter att det för allmänhetens tilltro till välfärdssystemen är viktigt att förebygga och stävja välfärdsbrottslighet. För den betydande del av utredningen där förslagen riktar in sig på utbyte av information mellan statliga myndigheter eller andra aspekter som inte berör kommunen saknar förvaltningen behövlig detaljkunskap för att ha några särskilda synpunkter. Arbetsmarknadsförvaltningen bedriver verksamhet i relation till flera välfärdssystem som utredningen pekar på – inom både Jobbtorgsverksamheten och vuxenutbildningen arbetar förvaltningen med personer som har ekonomiskt bistånd och inom vuxenutbildningen studerar personer med studiemedel. Förvaltningen bedriver också ett uppsökande arbete med särskilt fokus på ungdomar för att motivera till studier. Det innebär att arbetsmarknadsförvaltningen inte är utbetalande myndighet enligt utredningens terminologi men däremot att förvaltningen ofta i verksamheten agerar gentemot personer som tar emot stöd från olika välfärdssystem. Det är därmed i första hand utredningens förslag om en utökad skyldighet att rapportera olika omständigheter som exempelvis folkbokföring eller andra uppgifter där det finns anledning att anta att felaktiga utbetalningar sker som blir aktuella för förvaltningens vidkommande. Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det kan finnas en konflikt mellan att vara en kontrollerande respektive stödjande funktion men kan samtidigt instämma i att den skyldighet att polisanmäla misstänkta bidragsbrott enligt bidragsbrottslagen redan innebär att kommunerna har en sådan uppgift. Det faktum att kommunen föreslås åläggas att meddela utbetalande myndighet vid misstanke om felaktigheter innebär dock att den kontrollerande uppgiften utvecklas för en verksamhet som i grunden inte har denna inriktning när det gäller personalens kompetens eller målsättningarna för verksamheten. Ett utökat ansvar när det gäller att rapportera felaktigheter innebär ett större behov av tydliga rutiner för vilket ansvar en utförande organisation har och utbildning kring hur man förebygger och hanterar situationer kring hot och våld som kan uppstå i takt med att den kontrollerande uppgiften förtydligas och byggs ut.

Socialförvaltningen

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 13 juni 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ser positivt på stärkt arbete med syfte att upptäcka och förhindra brottslighet kopplat till välfärdssystemen. En utgångspunkt i handläggningen av ekonomiskt bistånd är att säkerställa att rätt person får rätt bistånd och försöka förebygga felaktiga utbetalningar.

Förvaltningen har arbetat aktivt med att förebygga och utreda felaktiga utbetalningar genom att ta fram kontrollrutiner och genomföra utbildning i kontrollmetoder. Arbetet med att följa upp beslutade återkrav har förbättrats över tid, då antalet återbetalningar kontinuerligt har ökat. Det som kan förbättras ytterligare är det förebyggande arbetet för att förhindra felaktiga utbetalningar och då kan utredningens åtgärdsförslag vara bra verktyg.

Förvaltningen välkomnar de åtgärdsförslag som presenteras i utredningen.

Äldreförvaltningen

Äldreförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 21 juni 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Äldreförvaltningen ser generellt positivt på betänkandets ambition att minska den kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Kommunsektorn har under en lång period av år haft otillräckliga verktyg för att upptäcka och kunna beivra missbruk av de ersättningar och bidrag som kommuner betalar. Flera av betänkandets förslag kommer att underlätta detta arbete och ge en mer rättssäker handläggning samt minska risken för felaktiga utbetalningar. Detta remissvar är i huvudsak inriktat på de förslag som kan ge effekter för den kommunala verksamheten.

Förslaget att förbättra Försäkringskassans möjligheter att inhämta försäkringsmedicinska utredningar bör öka rättssäkerheten inom assistansområdet, både vad gäller Försäkringskassan och kommunsektorn. Det finns i dagsläget inga standardiserade försäkringsmedicinska utredningar utan Försäkringskassan fattar beslut med stöd av bland annat läkarintyg och utredningar gjorda av socialtjänst och skola. Ett beslut om assistans kan fattas på intyg från läkare som är avsedda för bedömning av arbetsförmåga. Det förekommer även att läkarintygen är utfärdade av läkare som är anlitade av assistansföretag. Mot denna bakgrund föreslås att Försäkringskassan ska inhämta oberoende försäkringsmedicinska utredningar där det anses nödvändigt. Äldreförvaltningen anser att förslaget bör ge positiva effekter på kommunernas handläggning av assistans och bidra till en mer rättssäker handläggning och likställighet i bedömningarna mellan och inom kommunerna.

Ekonomiskt bistånd är en av stadens verksamheter där det finns en risk för att välfärdsbrottslighet uppstår. Det har förekommit att kontoutdrag som ligger till grund för beslut om ekonomiskt bistånd har manipuleras. För att minska denna risk föreslår utredningen att en gemensam förfarandelag för utbetalningar från välfärdssystemen införs. Äldreförvaltningen ställer sig positiv till detta förslag då det kan minska risken för att skattemedel utbetalas på felaktiga grunder.

Idag varierar graden av kontroll mellan myndigheter vilket påverkar effektiviteten och möjligheten att upptäcka felaktigheter.

Äldreförvaltningen ställer sig även positivt till förslaget om en skärpt kontroll av folkbokföring och ökade möjligheter till kontroll av uppgifter gällande ekonomiska förutsättningar gällande både enskilda och juridiska personer vid Försäkringskassan och Skatteverket då detta bör underlätta socialtjänstens arbete med denna form av brottslighet. Utredningen ser vissa risker i att kontanta betalningar används som grund för positiva beslut om utbetalningar ur välfärdssystemen. Därför föreslås att arbete som ger rätt till rut- och rotavdrag ska ha gjorts med spårbart betalningsmedel, där det går att klarlägga att en betalning har gjorts med ett visst belopp och vid en viss tidpunkt. Äldreförvaltningen förstår intentionen med detta förslag då det skulle underlätta kontrollen och ge större möjligheter att finna oegentligheter, även om en revision kan göras utan att elektroniska betalningar används. Förvaltningen vill ändå påpeka att detta förslag innebär en begränsning i avtalsfriheten mellan två parter. Denna begränsning görs även i andra sammanhang men handlar då i regel om att konsumenten ska skyddas i ett avtalsförhållande. Äldreförvaltningen ställer sig positiv till förslaget att bekämpningen av välfärdsbrott flyttas från polismyndigheten till en särskild enhet under Försäkringskassan. Dels har Försäkringskassan en lång erfarenhet av denna typ av brottslighet och dels behöver inte detta prioriteras gentemot andra former av brottslighet, vilket kan bli fallet med nuvarande ansvarsfördelning.

Bromma stadsdelsförvaltning

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 15 juni 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningens förslag på förändringar berör endast till viss del stadsdelsförvaltningens olika verksamhetsområden. Sett ur stadsdelsförvaltningens perspektiv är förvaltning positiv till de förslag som lämnats i utredningen för att motverka välfärdsbrottlighet. En förstärkt kontroll i välfärdssystemen, främst vad gäller uppgifter som ligger till grund för beslut om ersättningar, tror förvaltningen kommer att påverka stadsdelsförvaltningens verksamhetsområden positivt i frågan om rättssäker handläggning och minskad risk för felaktiga utbetalningar.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 15 juni 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är i stort positiv till de förslag som lämnats i syfte att motverka välfärdsbrottligheten. Förslagen på förändringar som lyfts i betänkandet berör endast till viss del socialtjänstens verksamhetsområde. Förvaltningen bedömer att en generellt förstärkt kontroll i välfärdssystemen, främst vad gäller uppgifter som ligger till grund för beslut om ersättningar, även kommer att påverka socialtjänsten positivt i frågan om rättssäker handläggning och minskad risk för felaktiga utbetalningar. Förslag som särskilt bedöms ha positiv effekt på socialtjänstens arbete mot bidragsbrottlighet är skärpt kontroll av folkbokföring och utökad möjlighet till kontroll av uppgifter gällande ekonomiska förutsättningar gällande både enskilda och juridiska personer vid Försäkringskassan och Skatteverket.

Förslaget att förbättra Försäkringskassans möjligheter att inhämta försäkringsmedicinska utredningar torde öka rättssäkerheten inom assistansområdet både vid Försäkringskassan och vid kommunerna. Idag finns inga standardiserade försäkringsmedicinska utredningar utan Försäkringskassan fattar beslut med stöd av bland annat läkarintyg samt utredning av socialtjänst och skola. Betänkandet lyfter att det förekommer att beslut om assistans fattas på intyg från läkare som är avsedda för bedömning av arbetsförmåga samt att det ibland också förekommer att läkarintygen är utfärdade av läkare som är anlitade av assistansföretag. Betänkandet poängterar således behovet av att Försäkringskassan inhämtar oberoende försäkringsmedicinska utredningar i de fall de anses nödvändigt. Försäkringskassan föreslås utveckla särskilda läkarintyg och utredningsverktyg för de som ansöker om assistansersättning i syfte att dels upptäcka missbruk av ersättning och dels bidra till en mer korrekt bedömning av hjälpbehovet. Otillräckliga underlag kan leda till felaktiga beslut om hjälpbehovets omfattning och kan innebära att den enskilde beviljas ersättning för ett hjälpbehov som är antingen mer eller mindre omfattande än vad det är i verkligheten. Standardiserade försäkringsmedicinska utredningar bör även ge positiva effekter på kommunernas handläggning av assistans och bidra till en mer rättssäker handläggning och likställighet i bedömningarna mellan och inom kommunerna.

Förvaltningen anser att förslaget att även kommunernas socialnämnder ska omfattas av underjämbildigheten gällande misstanke om felaktig utbetalning är positivt. Förvaltningen delar betänkandets ifrågasättande av tidigare bedömning att socialtjänsterna inte bör omfattas med anledning av att förtroendesituationen mellan socialtjänsten och den

enskilde försämras om en underrättelseskyldighet införs. Förtroendesituationen mellan socialtjänst och den enskilde handlar enligt förvaltningens mening till stor del om att handläggning av utbetalningar av ersättningar är rättssäker och fattas på riktiga grunder i alla led. Förvaltningen menar att det är av stor vikt att myndigheter bistår varandra för att upptäcka och förebygga felaktiga utbetalningar och öka effektivitet i det gemensamma arbetet att motverka bidragsbrott.

Förvaltningen är positiv till att regeringen föreslås att vidare utreda en gemensam förfarandelag för utbetalningar från välfärdssystemen då graden av kontroll varierar mellan myndigheter som påverkar effektiviteten. Kartläggningen av bidragsbrottsligheten omfattning och karaktär inom kommunerna visade på att det bland annat förekommer att kontoutdrag som ligger till grund för beslut om ekonomiskt bistånd manipuleras. Förvaltningen anser således att den föreslagna utredningen bör undersöka förutsättningarna för kommunernas socialnämnder att motverka denna typ av bidragsbrottslighet.

Förvaltningen föreslår att Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd godkänner och överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen till Kommunstyrelsen.

Kungsholmens stadsdelsförvaltning

Kungsholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 28 juni 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till de åtgärder som föreslås i utredningen. Utredningen och kartläggningen berör endast en liten del av förvaltningens verksamhetsområden. I utredningen beskrivs att den ekonomiska brottslighet som kommuner utsätts för rör ekonomiskt bistånd. Bland annat personer som döljer inkomster vid ansökan om ekonomiskt bistånd samt att personer uppger för hög hyreskostnad.

Förvaltningen ser fördelar med åtgärdsförslagen gällande ökad kontroll och möjligheten att samarbeta i större utsträckning med andra myndigheter. Förstärkt kontroll gällande uppgifter som ligger till grund för beslut om ersättningar välkomnas. Om förslagen genomförs bedömer förvaltningen att det leder till en mer rättssäker handläggning och minskad risk för felaktiga utbetalningar.

Gällande övriga föreslagna åtgärder, exempelvis gällande kontroll av folkbokföringen och möjligheten för Försäkringskassan att inhämta försäkringsmedicinska utredningar som beslutsunderlag vid assistansersättning kan även de antas ge positiv effekt vid kommuner. Förvaltningen har inget att erinra mot utredningen och välkomnar förslagen till åtgärder.



Sammanträdesdatum
2017-08-29

§ 163 **Remissvar - Remiss om kvalificerad välfärdsbrottslighet -
förebygga, förhindra, upptäcka och beivra**

Dnr ST
439/2017

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

att ställa sig positiva till de förslag som ges i utredningen för att motverka välfärdsbrottsligheten.

Expedieras till:

Diarium
Kommunfullmäktige
Ekonomichef Malin Wolf

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad brottslighet och föreslå åtgärder för att motverka att bidrag och förmåner hamnar i händer på kriminella.

Bakgrund och förvaltningens synpunkter

Utredningens förslag på förändringar berör till viss del av Tranås kommuns olika verksamhetsområden. Sett ur ett perspektiv att kunna begränsa kriminalitet och bedrägeri inom myndigheter och kommuner som arbetar med välfärdsmedel är förvaltningen positiv till de förslag som lämnats i utredningen för att motverka välfärdsbrottsligheten. En förstärkt kontroll i välfärdssystemen, främst vad gäller uppgifter som ligger till grund för beslut om ersättningar, tror förvaltningen kommer att påverka vissa verksamhetsområden positivt i frågan om rättssäker handläggning och minskad risk för felaktiga utbetalningar.

Beslutsunderlag

§ 132 kommunstyrelsens arbetsutskott, 170814,
Sou 2017:37

Justerares sign

Utdragsbestyrkande

Sammanträdesdatum
2017-08-14

§ 132 Remissvar - Remiss om kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

Dnr ST
439/2017

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar förslå kommunstyrelsen

att ställa sig positiva till de förslag som ges i utredningen för att motverka välfärdsbrottsligheten.

Expedieras till:

Diarium
Kommunstyrelsen

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad brottslighet och föreslå åtgärder för att motverka att bidrag och förmåner hamnar i händer på kriminella.

Bakgrund och förvaltningens synpunkter

Utredningens förslag på förändringar berör till viss del av Tranås kommuns olika verksamhetsområden. Sett ur ett perspektiv att kunna begränsa kriminalitet och bedrägeri inom myndigheter och kommuner som arbetar med välfärdsmedel är förvaltningen positiv till de förslag som lämnats i utredningen för att motverka välfärdsbrottsligheten. En förstärkt kontroll i välfärdssystemen, främst vad gäller uppgifter som ligger till grund för beslut om ersättningar, tror förvaltningen kommer att påverka vissa verksamhetsområden positivt i frågan om rättssäker handläggning och minskad risk för felaktiga utbetalningar.

Beslutsunderlag

Sou 2017:37

Justerares sign



Utdragsbestyrkande



Tjänsteskrivelse

Avsändare:
Ekonomiavdelningen

Utfärdat av:
Malin Wolf

Datum
2017-07-10

Malin Wolf
0140-681 30]

Diarienummer:
ST439/17

Till:
Kommunledningsförvaltningen

Remissvar på "Remiss om Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)"

Förvaltningens förslag till beslut

att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad brottslighet och föreslå åtgärder för att motverka att bidrag och förmåner hamnar i händer på kriminella. Sett ur ett perspektiv att kunna begränsa kriminalitet och bedrägeri inom myndigheter och kommuner som arbetar med välfärdsmedel är förvaltningen positiv till de förslag som lämnats i utredningen för att motverka välfärdsbrottsligheten.

Beskrivning av ärendet

Utredningen fick genom kommittédirektiven Organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (dir. 2015:96) i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Syftet var att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag. Regeringen beslutade den 24 september 2015 att tillsätta en särskild utredare att göra denna översyn. Samma dag förordnades f.d. landshövdingen Lars-Erik Lövdén som särskild utredare. Utredningsarbetet påbörjades i november 2015.

Uppdraget har varit att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet och föreslå åtgärder för att motverka att bidrag och förmåner hamnar i händerna på kriminella. Utredningen anser att det idag finns otillräckliga förutsättningar för myndigheter att bekämpa välfärdsbrottsligheten och att det förekommer felaktiga uppgifter i register som ligger till grund för utbetalningar. Utredningen lyfter fram tre övergripande riskfaktorer i de utsatta välfärdssystemen som är angelägna att motverka i syfte att förhindra brottsligheten:

1. Uppgifter i de register som har betydelse för utbetalningar av myndigheter speglar inte verkliga förhållanden, framförallt gäller detta uppgifter som är registrerade i folkbokföringen.
2. De utbetalande myndigheternas förutsättningar för att inhämta och kontrollera lämnade uppgifter är inte ändamålsenliga, vilket riskerar felaktiga utbetalningar då beslut om ersättningar fattas på felaktiga beslutsunderlag.
3. De brottsbekämpande myndigheterna har inte de förutsättningar som är nödvändiga för att brott mot välfärdssystemet ska kunna utredas och beivras i tillräcklig omfattning.

Utredningen har således kommit fram till att myndigheter inte har tillräckliga möjligheter att kontrollera om inrapporterade uppgifter är korrekta. Mot denna bakgrund föreslår utredaren bland annat att:

- En ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas hos Försäkringskassan och mål om brott mot bidragsbrottslagen handläggs vid Ekobrottsmyndigheten.
- Regeringen bör utreda frågan om en samordnad statlig utbetalningsfunktion.
- Regeringen bör se över förutsättningarna att minska antalet utfärdare av ID-handlingar och koncentrera ansvaret till en myndighet. Transportstyrelsen får i uppdrag att se över rutiner vid utlämnande av körkort.
- Myndigheternas möjligheter till informationsutbyte utökas.
- Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ges möjlighet att göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt.
- Ett folkbokföringsbrott införs.
- Uppgiften att utbetala lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket.
- Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen får utökade möjligheter att inhämta uppgifter från andra aktörer om juridiska personer.
- Straffet för grovt bidragsbrott skärps till max 6 år och bidragsbrottslagen utvidgas till att också omfatta utbetalningar till bland annat juridiska personer.
- Betalning för arbete som berättigar till rot- och rutavdrag ska ha gjorts med spårbart betalningsmedel. Detsamma gäller för vissa stöd som utbetalas av Arbetsförmedlingen.

Förvaltningens synpunkter

Utredningens förslag på förändringar berör endast till viss del av Tranås kommuns olika verksamhetsområden. Sett ur ett verksamhets perspektiv är förvaltning positiv till de förslag som lämnats i utredningen för att motverka välfärdsbrottslighet. En förstärkt kontroll i välfärdssystemen, främst vad gäller uppgifter som ligger till grund för beslut om ersättningar, tror förvaltningen kommer att påverka vissa verksamhetsområden positivt i frågan om rättssäker handläggning och minskad risk för felaktiga utbetalningar.

Samverkan

Ärendet behandlas i central samverkansgrupp 2017-08-16.

Ekonomisk konsekvens

Beslutet medför inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

Remiss svar skall skickas in till instans



För Kommunledningsförvaltning

Malin Wolf

Malin Wolf
Ekonomichef

Karin Semberg

Karin Semberg
Kommunchef

Beslut delges

Diarium

Kommunstyrelsen



Handläggning	Tove Corneliussen, ASF	Justitiedepartementet
Direkttelefon	0520-49 60 06	103 33 Stockholm
Epost	Tove.Corneliussen@trollhattan.se	
Datum	2017-08-07	
Diariennr	KS 2017/498	

Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, SOU 2017:37 (Ju 2017/04129/KRIM)

Sammanfattning

Trollhättans Stad är positiv till att det görs en översyn av välfärdsstatens skydd mot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Följande synpunkter lämnas:

Avsnitt 7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

Trollhättans Stad ser positivt på att det tillsätts en utredning för att motverka förekomsten av oriktiga identiteter samt att myndighetsgemensamma rutiner tas fram.

Avsnitt 8.3.1 Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas

Det är positivt att man ökar möjligheterna för att upptäcka välfärdsbrottslighet genom utökad samverkan mellan myndigheterna och att man ser över lagstiftningen kring underrättelseskyldigheten. Trollhättans Stad ställer sig bakom förslaget att även kommunens socialnämnder ska omfattas av underrättelseskyldigheten.

Avsnitt 8.3.3 Försäkringskassan får möjlighet att inhämta uppgifter om juridiska personer

Kommunernas socialtjänst bör få samma möjligheter som försäkringskassan att inhämta uppgifter om juridiska personer.

Enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ansvarar kommunerna för kostnaderna för de brukare där behoven understiger 20 timmarnas stöd. Kommunerna har också kostnadsansvaret för sjuklöner hos privata utförare av personlig assistans samt ansvar för tillfällig utökning av personlig assistans för brukare med behov över 20 timmar. Kommunerna är därför utsatta för precis samma risker för kvalificerade välfärdsbrott som försäkringskassan och behöver därför samma möjligheter till kontroll.

Avsnitt 8.3.4 Utökade möjligheter att enligt socialförsäkringsbalken inhämta uppgifter från banker m.fl.

Kommunernas socialtjänst bör få samma möjligheter som försäkringskassan att inhämta uppgifter från banker m fl.

Enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ansvarar kommunerna för kostnaderna för de brukare där behoven understiger 20 timmarnas stöd. Kommunerna har också kostnadsansvaret för sjuklönerna hos privata utförare av personlig assistans samt ansvar för tillfällig utökning av personlig assistans för brukare med behov över 20 timmar. Kommunerna är därför utsatta för precis samma risker för kvalificerade välfärdsbrott som försäkringskassan och behöver därför samma möjligheter till kontroll. Kontoutdrag skulle vara viktiga i kontrollutredningar om assistansersättning när det misstänks att man använder sig av fiktiva assistenter. Kontoutdragen kan ge besked om hur pengarna används, exempelvis om pengar förs vidare från ett konto eller tas ut i kontanter, och till vilka konton som lön utbetalas.

Avsnitt 10.1 Inledning

Genom ändamålsenliga kontrollsystem kan brott förebyggas tidigt och ge bättre underlag för beslut. Det är bra att bidragsbrottslagen ses över och att en utvidgning av tillämpningsområdet sker. Det är också positivt att straffskalan justeras uppåt för grova bidragsbrott samt att lagens tillämpningsområde även omfattar stöd som utbetalas till enskilda näringsidkare som t ex företrädare för assistansbolag etc.

Avsnitt 11.4.1 En ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas

Det är viktigt att de som begår bidragsbrott utreds och lagförs. Förslaget att placera en ny enhet för utredning av bidragsbrott utanför Polismyndigheten är positivt. Genom att specialisera verksamheten finns större möjligheter att höja kvalitén i arbetet.

Paul Åkerlund
Kommunstyrelsens ordförande

Ulla Andersson
kommunsekreterare



VILHELMINA KOMMUN

Er beteckning

Datum
Vår beteckning
2022-10-18
Ert Datum

Kommunstyrelsen

Yttrande – Remiss Kvalificerad välfärdsbrottslighet SOU 2017:37

Justitiedepartementet översänder rubr. betänkande till Vilhelmina kommun för yttrande med remisstid fram till 31 aug 2017. Vilhelmina kommun vill med anledning härav anföra följande.

Utredningen har fått i uppdrag att göras en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet.

Utredningen lämnar bland annat följande åtgärdsförslag:

- Minska antalet utfärdare av identitetshandlingar och koncentrera ansvaret för utfärdande till en myndighet.
- Transportstyrelsen får i uppdrag att se över sina rutiner vid utlämnande av körkort.
- Skatteverket ges möjlighet att avregistrera personnummer från folkbokföringen som den registrerade uppgiften är felaktig.
- Skatteverket ges i uppdrag att fram standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden, så kallat arbetsbevis.
- Direktåtkomst till uppgifter mellan myndigheter medges i högre grad än vad som är tillåtet idag.
- Underrättelseskyldigheten enligt folkbokföringsförordningen utvidgas väsentligt på så sätt att samtliga myndigheter och kommuner ska underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att anta att en registrerad uppgift i folkbokföringen är felaktig.
- Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ges möjlighet att göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt.
- Ett folkbokföringsbrott införs för att markera allvaret med att lämna oriktiga uppgifter.
- Förutsättningarna för en gemensam förfarandelag vid handläggning av utbetalningsärenden utreds i syfte att de utbetalande aktörerna får ett mer enhetligt regelverk när det gäller att kontrollera uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar.
- Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar av välfärdssystemet utvidgas till att även gälla bland annat kommunernas socialnämnder.
- Migrationsverket ges möjlighet att återkräva felaktigt utbetalt bistånd.
- Utbetalning av lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket.
- Försäkringskassans möjligheter att inhämta försäkringsmedicinska utredningar förbättras, exempelvis gällande assistansersättningen.
- Försäkringskassan ges utökade möjligheter att inhämta uppgifter om juridiska personer när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbanken.

- Utökade möjligheter för Försäkringskassan att inhämta uppgifter gällande dels namngiven person och dels juridisk person från banker och andra penninginrättningar när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbanken.
- Arbetsförmedlingen får möjlighet att begära uppgifter om såväl fysiska som juridiska personer samt uppgifter från banker när det gäller olika arbetsmarknadspolitiska stöd.
- En ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas hos Försäkringskassan.
- Mål om brott mot bidragsbrottslagen ska i fortsättningen handläggas vid Ekobrottsmyndigheten.
- Straffet för grovt bidragsbrott skärps till max 6 år och bidragsbrottslagen utvidgas till att också omfatta utbetalningar till bland annat juridiska personer.
- Utredningen bedömer att det finns stora fördelar med att samordna utbetalningar från välfärdssystemen och föreslår att regeringen utreder frågan om en samordnad statlig utbetalningsfunktion med kombinerad förstärkt utbetalningskontroll vidare.

Kommunkansliets rekommendation till kommunstyrelsen

KOMUNSTYRELSEN BESLUTAR

att tillstyrka de förslag som anges i betänkandet.

VILHELMINA KOMMUN
Kommunkansliet

Göran Lidström
Kanslichef

2017-08-18

Kanslichef
Elisabet Olsson
0490-25 40 69
elisabet.olsson@vastervik.se

Kommunstyrelsen

Betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) – remissyttrande

Sammanfattning

Justitiedepartementet har i remisskrivelse 17 maj 2017 gett Västerviks kommun möjlighet att senast den 31 augusti 2017 yttra sig över rubricerat betänkande. Syftet med utredningen har varit att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Detta för att kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel, samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag. Västerviks kommun föreslås ställa sig positiv till utredningens syfte och har inget att invända mot de åtgärder som föreslås i betänkandet.

Bakgrund och beskrivning av ärendet

Åtgärder som föreslås i betänkandet (urval)

- Minska antalet utfärdare av identitetshandlingar och koncentrera ansvaret för utfärdande till en myndighet.
- Skatteverket får i uppdrag att ta fram ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden, kallat arbetsbevis.
- Underrättelseskylldigheten enligt folkbokföringsförordningen utvidgas väsentligt så att samtliga myndigheter och kommuner ska underrätta Skatteverket vid misstanke om felaktig eller ofullständig uppgift i folkbokföringsregistret.
- Ett nytt folkbokföringsbrott bör införas.
- Underrättelseskylldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas till att också gälla pensioner, samt för kommunernas socialnämnder.
- En utredning om en gemensam förfarandelag vid handläggning av ärenden från välfärdssystemen bör tillsättas.
- En ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas utanför Polismyndigheten. Föreslås placeras som en särskild enhet hos Försäkringskassan.
- Utredningar och mål om brott mot bidragslagen ska i fortsättningen handläggas av Ekobrottsmyndigheten.
- I utredningen görs bedömningen att det finns stora fördelar med att samordna utbetalningar från välfärdssystemen och inrätta en samordnad statlig utbetalningsfunktion. Samtliga utbetalningar från välfärdssystemen ska passera en sådan funktion för att kunna införa automatiska kontroller för att upptäcka felaktigheter.

2017-08-18

Ärendets beredning

Inom kommunstyrelsens förvaltning har samtliga enhetschefer haft möjlighet att lämna synpunkter på remissen, liksom förvaltningschefer på övriga förvaltningar. Ingen har uttryckt några särskilda synpunkter.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att meddela Justitiedepartementet att Västerviks kommun är positiv till utredningens syfte och har inget att invända mot de åtgärder som föreslås i Betänkandet ”Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37).

Anders Björlin
Kommundirektör

Elisabet Olsson
Kanslichef

Datum
2017-06-13

Landstingsdirektörens stab
Kanslienheten

Protokollsutdrag från landstingsstyrelsens presidiums sammanträde den 13 juni 2017

§ 21

Diarienummer 170402

Remiss över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Beslut

Landstingsstyrelsens presidium beslutar att Landstinget i Kalmar län avstår från att avge yttrande över remissen över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37).

Handlingar

Sammanfattning av betänkandet.

Anders Henriksson (S)
Ordförande

Jessica Rydell (MP)
Justerare

Christer Jonsson (C)

Rätt intygar: Marie Nilsson

Protokollsutdrag till: Justitiedepartementet.

Justitiedepartementet

Yttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU2017:37)

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på betänkande av utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden – Kvalificerad välfärdsbrottslighet, förebygga, förhindra upptäcka och beivra (SOU 2017:37).

Utredningens förslag på åtgärder riktar sig i allt väsentligt mot Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassor, CSN, Försäkringskassan, kommuner, länsstyrelser, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Landstinget gör bedömningen att förslagen har en begränsad påverkan i landstingets verksamheter.

Utredningen visar att det finns brister i lagstiftningens materiella konstruktion som möjliggör otillbörligt utnyttjande av välfärdssystemet, samt att samtliga utbetalande aktörer som varit föremål för granskning som en konsekvens, i varierande, grad utsätts för kvalificerad välfärdsbrottslighet. Dessa materiella brister riskerar att bli kostnadsdrivande för samhället och urholka samhällets förtroende för välfärdssystemet. Landstinget delar således utredningens uppfattning om behovet av att förbättra myndigheternas förutsättningar för att utreda och beivra organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.

Landstinget tillstyrker dock inte utredningens förslag till lag (2018:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet. I lagförslaget föreslås att en ny enhet inom Försäkringskassan med behörighet att inleda och leda förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen.

Den nya enheten för bidragsbrott föreslås utformas enligt den modell som gäller för Skatteverkets skattebrottsenhet. I detta sammanhang bör påpekas

att Skatteverkets skattebrottsenhet saknar uttrycklig möjlighet att inleda eller leda förundersökning.

Oaktat Skattebrottsenhetens möjligheter att inleda och leda förundersökningar anser landstinget att det finns en betydande rättsäkerhetsproblematik i att förflytta annars polisiära befogenheter till en förvaltningsmyndighet. Försäkringskassan skulle under dylika förhållanden komma att utreda brott som Försäkringskassan själva anmält. Utredningen bemöter denna rättsäkerhetsproblematik med att konstatera att denna lösning kräver att den särskilda enheten tillförs kompetens från andra utbetalande myndigheter samt att förslaget inte hindrar att handläggare vid andra anmälande myndigheter vid behov anlitas som sakkunniga i en förundersökning. Landstinget bedömer inte att dessa möjligheter utgör tillräckliga skäl för att placera den föreslagna enheten vid Försäkringskassan.

Föreslagna åtgärder, med undantag för förslag till lag (2018:000) om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet, bedöms vara lämpliga sätt att anpassa svensk lagstiftning. Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget i dessa delar.



Yttrande över betänkande Kvalificerad
välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka
och beivra (SOU 2017:37).

Som påpekas i förslaget till yttrande är välfärdsbrottsligheten ett hot, såväl ekonomiskt mot samhällsekonomin men kanske framför allt genom att det hotar medborgarnas och samhällets förtroende för välfärdssystemet.

Sverigedemokraterna stödjer därför i stort de åtgärdsförslag som betänkandet tar upp och vi välkomnar särskilt förslaget om att Migrationsverket ska få återkräva felaktigt utbetalda bistånd, något som dessvärre inte är möjligt idag. Vi ställer oss också positiva till att Skatteverket ges möjlighet att avregistrera personnummer från folkbokföringen om de registrerade uppgifterna är uppenbart felaktiga samt att det blir tillåtet att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen. Vidare anser vi att förslaget att bidragsbrottslagen tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till denne på ett förtjänstfullt sätt ser till att lagen även omfattar de stöd som utbetalas till företag.

2017-06-12

VLL 1288-2017

2017-05-17

Ju2017/04129/KRIM

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

Västerbottens läns landsting avstår från att avge yttrande över betänkande
"Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra" (SOU
2017:37).

VÄSTERBOTTENS LÄNS LANDSTING
Ledningsstaben



Margit Håkansson
Stabsdirektör

2017-08-15

Ert dnrJu2017/04129/KRIM

Justitiedepartementet

ju.krim@regeringskansliet.se

SO:s yttrande över:

SOU 2017:37 – Kvalificerad välfärdsbrottslighet

Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO) har givits möjlighet att yttra sig över SOU 2017:37, kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Vårt svar avser enbart de delar av utredningen som rör arbetslöshetskassornas verksamhet.

SO vill inledningsvis tydliggöra att SO ser positivt på de ansträngningar som görs för att förebygga, förhindra, upptäcka och beivra brott mot välfärdssystemen. Vad gäller utredningens förslag vill SO kommentera följande särskilt.

EN SAMORDNAD UTBETALNINGSFUNKTION

Redan i dagsläget har arbetslöshetskassorna en kontrollfunktion mot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN för att undvika felaktiga utbetalningar. Det är SO:s uppfattning att den kontrollen är effektiv och att den fångar upp merparten av de ersättningsansökningar som annars skulle kunna ha resulterat i en felaktig utbetalning.

De stickprovsundersökningar som SO genomför årligen i samarbete med Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och CSN indikerar också att de felaktiga utbetalningarna är på en låg nivå. För att ytterligare minska de felaktiga utbetalningarna talar, enligt SO:s mening, mycket för att det kan ses som lika verkningsfullt att vidareutveckla samarbetet och samkörningen mellan Skatteverket, utbetalande myndigheter och arbetslöshetskassorna som att skapa en ny myndighet för utbetalningsfunktionen. Detta kräver dock lättnader i gällande sekretess och en ökad uppgiftsskyldighet mellan myndigheter och arbetslöshetskassorna.

Med hänsyn till bl a de tolkningsfrågor som finns i regelverken är förutsättningarna dåliga för en samordnad utbetalningsfunktion att kunna avgöra vilken ersättning som är korrekt respektive felaktig när flera ersättningar förekommer samtidigt. Att en enskild får ersättning från två olika utbetalare behöver dessutom inte heller alltid innebära att ersättning utgår felaktigt.

En uppdelning mellan en utredande och beslutande myndighet respektive en verkställande myndighet kan också öka risken för felaktiga utbetalningar då det kommer att saknas en samlad överblick av all relevant information i ärendena. Eftersom flera myndigheter i tur och ordning skulle bli inblandade i handläggningen förväntas vidare ledtiden för en utbetalning öka samtidigt som effektiviteten minskar. Dessutom medför en sådan uppdelning närmast ofrånkomliga ottyligheter i frågor om behörighet och ansvar vid frågor om beslut och överprövning. Dessa invändningar gör sig gällande även om den samordnande myndigheten endast skulle ha funktionen att ge klartecken för utbetalningar från den beslutande myndigheten.

Det är SO:s uppfattning att det inte är nödvändigt att tillskapa en ny myndighet/utbetalningsfunktion för att vare sig en utökad samordning eller en ökad grad av automatiserad kontroll ska bli möjlig.

FÖRSLAGET TILL LAG OM FÖRSÄKRINGSKASSANS BROTTSBEKÄMPANDE VERKSAMHET

Utredningen förklarar att den största andelen bidragsbrott som anmäls i dag endast föranleder enklare utredningar och att det i de fallen är väl befogat att överväga om inte utredningarna kan utföras av någon annan myndighet utanför Polismyndigheten. Även om en ny organisation, enligt utredningen, främst kommer att få betydelse för handläggningen av enklare ärenden anser utredningen att det är ett bättre nyttjande av statens resurser om polisen inte utreder ärendena. SO anser att just den omständigheten att ärendena är av enklare beskaffenhet, talar för att polisen trots allt bör kunna utreda ärendena. Att vissa typer av ärenden utreds på bekostnad av andra ärenden bör inte leda till att man låter andra organ sköta utredningarna. På samma sätt som staten kan besluta om att ge andra myndigheter befogenhet att bedriva brottsutredande verksamhet bör staten kunna se till att polisen ges förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

Det finns även en risk för att den utredande verksamheten i första hand kan komma att inriktas på att utreda misstänkta gärningar mot den myndighet där den utredande verksamheten skulle vara placerad.

SO kan av ovanstående skäl inte ställa sig bakom förslaget om att flytta brottsbekämpande verksamhet till Försäkringskassan.

STANDARDISERADE INTYG ÖVER ARBETS- OCH ANSTÄLLNINGSFÖRHÅLLANDEN

SO har inget att erinra mot förslaget, men konstaterar samtidigt att arbetslöshetskassorna utifrån dagens regelverk kommer att behöva inhämta flertalet kompletterande uppgifter från arbetsgivaren för att kunna handlägga ersättningsärenden.

EN GEMENSAM FÖRFARANDELAG

Utredningen förklarar att regelverken kring förfarandet vid handläggningen är svåröverskådligt och splittrat. De förslår att regeringen i särskild ordning utreder förutsättningarna för en gemensam förfarandelag vid handläggning av ärenden om ersättning från välfärdssystemen och, för det fall utredningen kommer fram till att en sådan lag bör införas, också hur den bör utformas.

SO har inget att erinra mot förslaget.

AVSLUTNINGSVIS

SO vill avslutningsvis framföra att komplicerade regelverk leder till att enskilda gör oavsiktliga fel och till följd därav får felaktig ersättning. Det är SO:s uppfattning att förenklingar och förtydliganden i regelverken skulle minska antalet felaktiga utbetalningar. Det ska vara lätt att göra rätt och svårt att göra fel.

Med vänlig hälsning
Arbetslöshetskassornas Samorganisation

Harald Petersson
Ordförande

Bilaga: Arbetslöshetskassornas yttranden



2017-08-30
Komm2017/00806/Fi 2016:07

**Delegationen för korrekta utbetalningar från
välfärdssystemen**

Fi 2016:07

fi.korrektutbetalningar@regeringskansliet.se

www.korrektutbetalningar.se

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissvar – betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet –
förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)
Ju2017/04129/KRIM

Inledning

I delegationen har vi beslutat att jag, i egenskap av delegationens ordförande, svarar på remissen. De flesta myndigheter och organisationer som delegationens ledamöter representerar är egna remissinstanser och lämnar egna remissvar. Det är därför inte rimligt att ledamöterna ska enas kring ett remissvar som skulle kunna avvika från deras myndigheters svar.

Allmänt om utredningen

Utredningen har bl.a. gått igenom ett stort antal brottsanmälningar från nio olika myndigheter. Syftet har varit att identifiera vad som kännetecknar den kända misstänkta brottsligheten mot välfärdssystemen. Det är alltså kända, misstänkt avsiktliga fel från bidragssökande som har studerats.

Delegationen för korrekta utbetalningar har ett bredare uppdrag som innefattar att titta på alla typer av felaktiga utbetalningar, inte enbart avsiktliga fel, samt även på överutnyttjande av välfärdssystemen. I vårt uppdrag ingår också att göra en uppskattning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar, dvs. även av det mörkertal som inte är känt.

De risker för fel som utredningen har identifierat och de förslag som har presenterats är dock i stor utsträckning relevanta för alla typer av

felaktiga utbetalningar och det är med stort intresse som jag tagit del av dem.

Mina synpunkter på förslagen nedan baseras på vad vi hittills sett i vår utredning. Det bör dock understrykas att vi ännu inte har några resultat från egna större undersökningar.

Jag ser det som positivt att utredningen föreslår åtgärder på viktiga områden och jag ställer mig i huvudsak bakom förslagen. En del av förslagen anser jag dock behöver utredas ytterligare innan beslut fattas, det gäller t.ex. förslagen om en ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen (kapitel 11) och inrättandet av en samordnad utbetalningsfunktion (kapitel 14).

Kommentarer kring vissa förslag

Nedan följer särskilda kommentarer kring några av utredningens förslag.

7.4.5 Migrationsverket ges direktåtkomst till uppgifter i andra myndigheters databaser

7.5 Ett effektivare och mer ändamålsenligt informationsutbyte

8.3 Förbättrade möjligheter att inhämta uppgifter till beslutsunderlaget

Förslagen under *avsnitt 7.5* och *8.3*, liksom förslaget i *avsnitt 7.4.5*, syftar till att underlätta informationsutbyte mellan myndigheter och mellan myndigheter och organisationer genom att ge myndigheter större möjlighet att inhämta uppgifter och genom att utvidga underrättelseskyldigheten.

Jag anser att ett ökat informationsutbyte är centralt för att upptäcka och förhindra felaktigheter som kan leda till att utbetalningar inte blir korrekta. I vår kartläggning hittills är det också tydligt att ökat informationsutbyte skulle leda till bättre förutsättningar för korrekta utbetalningar. Utredningens förslag vad gäller detta är därför viktiga.

Såväl den pågående digitalisering av myndigheternas verksamheter som det förestående införandet av arbetsgivardeklaration på individnivå (månadsvisa inkomstuppgifter) kommer att skapa bättre förutsättningar för ökat informationsutbyte. Vi kommer därför fortsatt behöva titta på hur utbyte av information kan utvecklas.

7.6.2 Bolagsverket bör ges bättre förutsättningar att kontrollera inlämnade uppgifter

För att förbättra förutsättningarna för korrekta uppgifter i register föreslår utredningen bl.a. ett tillägg i regeringens instruktion till Bolagsverket. Enligt förslaget ska det i instruktionen anges att Bolagsverket ska kontrollera uppgifter i register som de ansvarar för i syfte att säkerställa att dessa "... i större utsträckning speglar verkliga förhållanden". Jag anser att "i större utsträckning" bör strykas.

8.2.4 Utbetalning av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket

Utredningen föreslår att Skatteverket övertar ansvaret för utbetalningen av lönegarantin. Att centralisera utbetalningsfunktionen till en nationell myndighet kan ha fördelar som att kompetensen samlas på ett ställe vilket skulle kunna minska sårbarheten i verksamheten och främja likformig hantering. Jag har dock svårt att se hur de problem som utredningen pekar på skulle lösas genom en flytt av utbetalningsfunktionen från länsstyrelsen till Skatteverket. De identifierade problemen och riskerna handlar främst om att beslut om lönegaranti fattas på felaktigt underlag och att de som beslutar om lönegarantin måste fatta skyndsamma beslut på det underlag som finns tillgängligt. Länsstyrelsen har här enbart en utbetalande funktion, besluten fattas av konkursförvaltare, rekonstruktör eller Kronofogdemyndigheten.

14.5 En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas

Utredningens bedömning är att en samordnad statlig utbetalningsfunktion bör inrättas och kombineras med en förstärkt utbetalningskontroll. Därför föreslår utredningen att det utreds hur en sådan funktion bör organiseras och hur dess uppdrag närmare bör se ut. Jag välkomnar att man tittar närmare på denna fråga men anser samtidigt att det kan behövas ytterligare kunskap om vilka för- och nackdelar som olika typer av samordnade utbetalningsfunktioner kan ha innan beslut om att inrätta en sådan fattas.

16.10 Förslaget till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

16.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:206) om
underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Jag ser positivt på de förslag till ändringar i bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet som utredningen föreslår. Här vill jag dock understryka vikten av att invänta slutsatser från Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (Fi 2016:08) som har till uppgift att just titta närmare på tillämpningen av dessa två lagar och om det finns behov av ändringar.

Sven-Erik Österberg



Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten
103 33 Stockholm

ju.krim@regeringskansliet.se

Stockholm 1 september 2017

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) (Ju2017/04129/KRIM)

FAR har inbjudits att lämna synpunkter på betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37). FAR har främst beaktat de intressen som FAR har att bevaka och har med denna utgångspunkt i huvudsak inga synpunkter på utredningens förslag.

FAR noterar dock att utredningen har tagit upp Bolagsverkets uppdrag som registreringsmyndighet för företag och vikten av att de uppgifter som registreras hos Bolagsverket är korrekta. FAR delar utredningens uppfattning om vikten av korrekta uppgifter hos Bolagsverket. FAR ställer sig emellertid tveksam till behovet av en utredning som syftar till att eventuellt utöka verkets uppdrag mot en mer granskande roll. Snarare anser FAR att man bör undersöka möjligheterna att förebygga brottslighet genom en ökad digitalisering av registreringsförfarandet, vilket även borde underlätta informationsutbytet mellan berörda myndigheter. Det bör vidare ställas högre krav på samarbete mellan dessa myndigheter.

FAR

Sara Orback
Föreningsjurist



HANDLÄGGARE/ENHET

Enheten för välfärd utbildning
och arbetsmarknad
Mattias Schulstad

DATUM

2017-08-21

DIARIENUMMER Vedlegg B

20170225

ERT DATUM

2017-08-31

ER REFERENS

Ju2017/04129/KRIM

Justitiedepartementet

103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet

Inledning

LO har givits möjlighet yttra sig gällande betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37). Bakgrunden till utredningen är att regeringen beslutade tillsätta en särskild utredare i september 2015 för att göra en översyn av *välfärdsstatens* förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Betänkandet lämnar flera välvägdade förslag och föreslår även att vissa frågor behöver utredas ytterligare.

LO är i huvudsak positiva till utredningens förslag på åtgärder och vill i synnerhet lyfta fram den kloka avvägning utredningen gjort mellan förslag på ny lagstiftning, tydliggörandet av välfärdsbrottslighet och kopplingen mellan välfärdsbrottslighet och de utbetalande myndigheternas befogenhet att kontrollera och beivra dessa brott.

Betänkandet är mycket omfattande och LO har valt att endast lämna synpunkter på vissa utvalda förslag. Där vi ej lämnat synpunkter delar vi utredningens bedömningar och förslag.

Brott mot välfärdsstaten

Brott mot välfärdssystemet är synnerligen allvarligt i och med att det hotar legitimiteten för våra allmänna system. I takt med att företag allt oftare används som brottsverktyg och privatpersoner i större utsträckning anmäls för uppsåtliga brott mot våra gemensamma välfärds- och socialförsäkringssystem är det av vikt att denna brottslighet upptäcks, rapporteras och att de skyldiga straffas. Något som betänkandet genomgående adresserar när de påvisar de omfattande bristerna i kontroll- och uppföljningsverksamheten inom välfärdens område. Brister som leder till betydande utbetalningar till organiserade och avancerade brottsupplägg. Omfattningen är svår att beräkna på grund av att denna brottslighet är svår

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

att upptäcka. Men det handlar om många miljarder kronor årligen som hamnar hos kriminella istället för till vård, skola och omsorg.

Välfärdssystemet finansieras främst av skatt på arbete och måste därför omfattas av en hög tillit från de som finansierar den, samtidigt som de som har behov av systemet ska få den välfärd de är berättigade till. Tilliten till den allmänna välfärden riskerar att sjunka på grund av systematisk och organiserad brottslig verksamhet. Ett hot mot den allmänna välfärden är också ett hot mot det jämlika samhället i och med att den universella välfärdsstaten på många sätt är dess garant.

Därför måste *kontrollen* gentemot både de som åtnjuter rätten att ta del av välfärdens transfereringar, och de företag som förser det allmänna med sina tjänster, stärkas. Åtgärder som behöver vara så tidiga, systematiska och automatiserade som möjligt.

Kvalificerad välfärdsbrottslighet

LO välkomnar utredningens förslag att benämna den typ av brottslighet, som är mer avancerad eller mer samhällsskadliga än normalfallet, för *kvalificerad välfärdsbrottslighet*. Det sänder en tydlig signal till de individer och företag som bidrar och är berättigade till välfärdens olika system att samhället inte under några omständigheter accepterar att systemen systematiskt utnyttjas för brottslig verksamhet.

LO gör bedömningen att legitimiteten för välfärdsystemen kommer att stärkas när denna typ av brottslighet definieras och men också prioriteras. Ett bättre regelverk, tydligare brottsrubriceringar och ökat ansvar för myndigheterna att stoppa denna brottslighet kommer att förbättra och effektivisera utbetalningarna från välfärdssystemen. Övergripande kännetecken idag är att denna typ av brottslighet inriktar sig på de svagare punkterna i välfärdssystemet; där uppgifterna idag inte *kontrolleras* i tillräcklig omfattning eller är svåra att kontrollera. Något som inte sällan sker med företag som brottsverktyg.

Därför är även förslaget att ge Bolagsverket uppdraget att kontrollera uppgifter i aktiebolagsregistret, handelsregistret och föreningsregistret mycket bra. Det är viktigt att säkerställa att dessa uppgifter är korrekta och speglar verkliga förhållanden i företagen. En åtgärd som blir avgörande för att få till stånd effektiv tillsyn.

Ska dessa nödvändiga och väl utredda förslagna systemförändringar inte uppfattas som integritetskränkande eller uppfattas förskjuta maktbalansen mellan staten och individen är det avgörande att de blir så transparenta som möjligt. Ett sätt att göra detta på är att den systematiska och automatiserade

informationen kommer individen till del och förbättrar hens förståelse för det system som hen omfattas av. En mekanism som skyddar och informerar individen om detta skydd torde stärka legitimiteten för systemet.

Folkbokföringsbrott

LO delar utredningens analys att kontrollen kring vem som berättigas till våra gemensamma system måste stärkas och välkomnar därmed förslaget att införa ett folkbokföringsbrott samt ett grovt folkbokföringsbrott i folkbokföringslagen (1991:481). En person som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms till böter eller fängelse i högst 6 månader. Är brottet med hänsyn till att det ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms till fängelse i högst två år.

Ett folkbokföringsbrott i kombination med förslaget om införandet av tillägget §22 *avregistrera ett personnummer* samt att förslaget § 32 a *ge skatteverket befogenheter att göra besök på den adress där den enskilde är eller anses vara bosatt i folkbokföringslagen (1991:481)* är en avsevärd förbättring för att komma till rätta med de problem som idag finns med oriktiga uppgifter i folkbokföringen. Förutom förbättrade möjligheter till ordning och reda i skatteverkets register, försvårar samt avskräcker användandet av oriktiga intyg, vilka är vanligt förekommande i den kvalificerade välfärdsbrottsligheten.

LO tillstyrker förslaget om införandet av folkbokföringsbrott men vill understryka att det är helt avgörande att medel tillsätts till både Skatteverket och Polismyndigheten för att detta ska bli ett verkningsfullt verktyg.

Arbetsbevis

LO välkomnar förslaget att ge Skatteverket i uppdrag att ta fram ett standardiserat intyg innehållande uppgifter om arbets- och anställningsförhållanden (arbetsbevis). Korrekta och svårmanipulerade inkomstuppgifter förbättrar maktrelationen mellan både välfärdsstaten och arbetsgivaren i relation till den anställde förmånstagaren. Arbetsbeviset ger samtidigt de kontrollerande myndigheterna möjligheten att på ett mer effektivt sätt idag utreda misstänkta felaktigheter.

LO efterlyser en konsekvensanalys av förslaget och hur de uppgifter som måste inkomma från arbetsgivaren inkommer på ett transparent och rättssäkert sätt. Verkligheten för många anställda på LOs områden idag är att det är ett problem att få ett arbetsgivarintyg från sin arbetsgivare trots de bestämmelser som finns idag gällande till exempel arbetslöshetskassan. Med

detta som bakgrund vill LO föreslå att arbetsmarknadens parter bjuds in för framtagandet av arbetsbeviset.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Mattias Schulstad



2017-08-30

Översänds även per e-post:

ju.krim@regeringskansliet.se

Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (Justitiedepartementets dnr Ju2017/04129/KRIM)

Rekonstruktör- och konkursförvaltarkollegiet i Sverige (REKON) avger härmed följande remissvar.

Allmänt

REKON har begränsat sitt yttrande till de delar av utredningen som berör konkurs- och rekonstruktionsförfarandet.

Utbetalning av lönegaranti

REKON instämmer i utredningens slutsats att förutsättningarna för kontroll förbättras om Skatteverket övertar uppgiften att betala ut lönegaranti och tillstyrker därför förslaget.

REKON önskar därutöver tillägga följande. Kronofogden företräder idag staten i mål om statlig lönegaranti. Kronofogden kan i dessa fall väcka en fastställsetalan och om ett återkrav blir aktuellt kan länsstyrelsen därefter föra en fullgörelsetalan för att få tillbaka felaktigt utbetald lönegaranti. Denna processuella ordning gäller vid alla typer av lönegarantibeslut (vid konkurs, företagsrekonstruktion och gränsöverskridande lönegaranti). Om Skatteverket övertar uppgiften att betala ut lönegaranti bör det enligt REKON även övervägas om det inte vore mer ändamålsenligt och effektivt att Skatteverket också företrädde staten i mål om statlig lönegaranti. Skatteverket utövar redan idag borgenärsfunktionen vid konkurs och företagsrekonstruktion i förhållande till staten.

**Fråga om underrättelseskyldighet enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet**

REKON delar utredningens uppfattning att underrättelseskyldigheten bör utvidgas så att bland annat lönegarantisystemet omfattas av aktuell lag.

När det gäller utbetalningar inom ramen för lönegarantin ställer sig REKON bakom utredningens förslag avseende konkursförvaltare och rekonstruktörer.

REKON ställer sig dock tveksam till utredningens förslag att underrättelseskyldigheten även skulle omfatta konkursförvaltare och rekonstruktörer, såvitt gäller andra utbetalningar av annat än lönegarantimedel.

Om man bortser från de brottsutredande uppgifter som konkursförvaltaren har enligt särskilda bestämmelser i konkurslagen, utgör en konkursförvaltarens medverkan i samband med beivrande av brott endast en ersättningsgill konkurskostnad i den mån denna medverkan har varit ägnad att befördra konkursförfarandet (se t ex NJA 1992 s 548). Orsaken till denna ordning är att konkursförvaltarens grundläggande uppgift består i att verka för borgenärernas gemensamma rätt och bästa samt vidta alla de åtgärder som främjar en förmånlig och snabb avveckling av konkursboet.

Om konkursförvaltare åläggs en generell underrättelseskyldighet enligt lagen utifrån sådan information som kan framkomma under konkursförvaltningen, innebär det typiskt sett ökade konkurskostnader och mindre möjligheter för borgenärerna att få ersatt sin fordran.

Rekonstruktören har inte några brottsutredande uppgifter enligt lagen om företagsrekonstruktion. Detta är också naturligt utifrån rekonstruktörens uppgifter och legala roll i förhållande till näringsidkaren. Enligt REKON framstår det därför som principiellt tveksamt att ålägga en rekonstruktör en generell underrättelseskyldighet.

Anmälan av brott mot bidragsbrottslagen

REKON tillstyrker förslaget att konkursförvaltare, företagsrekonstruktörer och Kronofogden ska vara skyldiga att anmäla brott som riktas mot lönegarantisystemet. REKON delar utredningens uppfattning att skyldigheten lämpligast regleras i 6 § bidragsbrottslagen.

För REKON,

Piteå dag som ovan

Hans Andersson
Ordförande

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande

Stockholm 2017-08-30

Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017: 37)

Svensk Försäkring ställer sig bakom samtliga de förslag som läggs fram i betänkandet. För att kunna upprätthålla förtroendet för rättsstaten och de välfärdssystem som samhället tillhandahåller finns starka behov av att kunna förebygga, förhindra, upptäcka och beivra brott så att ersättning inte faller i fel händer. I dag finns alltför många luckor och oklarheter i systemen samtidigt som det saknas tillräckliga resurser för att utreda brott och laga misstänkta gärningsmän.

Svensk Försäkring finner emellertid skäl att göra vissa observationer utifrån de erfarenheter som försäkringsbranschen har i frågor med anknytning till betänkandet.

Inledningsvis vill vi understryka att vissa av de tjänster som den privata försäkringsbranschen tillhandahåller även kan anses utgöra en del av det svenska välfärdssystemet. Detta har förbisetts i betänkandet. På motsvarande sätt som ersättningar utgår från stat och kommun enligt lag så finns det ersättningar som tillhandahålls genom lagreglerade privata försäkringar. Som exempel på detta kan nämnas trafikskadeersättning och ersättning för patientskador, där lagstiftaren ansett försäkringarna så viktiga att de gjorts obligatoriska. Vidare är konsumentförsäkringar i lag förenat med kontraheringsplikt för försäkringsbolagen. Det innebär att konsumentförsäkringar måste erbjudas till konsumenter, såvida inte särskilda skäl föreligger. Förutom detta anses t ex hemförsäkringen så viktig att kostnaden för premien ingår som en del av beräkningsunderlaget för ekonomiskt bistånd för privatpersoner. Flera offentligrättsliga lagstiftningar bygger på att vissa centrala privata försäkringar erbjuds att tecknas privat. Det gäller exempelvis i förhållande till rättshjälpslagen och lag om konsulärt bistånd.

Mot denna bakgrund finns det starka skäl att även beakta möjligheterna att uppdaga och förhindra brott mot de privata försäkringar som kan anses utgöra en del av den svenska välfärdsmodellen. Ett bedrägeri mot dessa privata försäkringslösningar medför inte endast en fördyrande effekt på premien för

konsumentkollektivet, utan utgör även ofta ett systematisk angrepp på ett sammanflätat välfärdssystem, riktat mot både det privata och det offentliga.

Oriktig identifikation

Mot bakgrund av gällande regel i Försäkringsavtalslagen om kontraheringsplikt för konsumenter är försäkringsbolagen skyldiga att erbjuda försäkringar till enskilda, utan att veta vilka dessa är. Stundom kan de inte legitimera sig eller kanske inte ens har fått ett samordningsnummer. Det kan för försäkringsbolagen innebära att de kan komma att bryta mot de regelverk om utbetalning av ersättning till personer som står upptagna på s k terroristlistor. Dessa terroristlistor har svenska staten åtagits sig att följa, vilket medför att även de svenska försäkringsbolagen är skyldiga att följa dessa. Bryter försäkringsbolagen mot dessa regler – exempelvis genom att betala ut försäkringsersättning till en person som står upptagen på någon av dessa listor - kan kraftiga sanktioner utdömas mot försäkringsbolaget.

Mot denna bakgrund är Skatteverkets kontroll av personuppgifter i samband med folkbokföring av stor vikt. Kontroll bör även ske från Skatteverket gentemot de terroristlistor som Sverige åtagit sig till att följa. Information om dessa personer bör därefter förmedlas till berörda intressenter, även inom privata sektorn, inte minst för att undvika att Sveriges åtaganden bryts.

Vidare kan falska person- eller samordningsnummer användas gentemot försäkringsbolag vid penningtvätt och terrorfinansiering, utan reell möjlighet att förhindra felaktiga utbetalningar vid försäkringsskador.

Detta visar på ett problem med oklar hantering av personnummer och samordningsnummer. Oriktig identifikation är grunden för många bedrägerier. Av särskild vikt är att samordningsnummer avslutas. Nu lever dessa nummer ofta vidare hos nya personer.

Försäkringsbolagen bör från berörda myndigheter få del av information om när samordningsnummer upphör samt få besked om när oriktiga personuppgifter har används. Det kan inte vara mening att endast det offentliga systemet ska ha möjlighet att undvika bedragare eller för den delen kunna fastställa korrekt identitet. Vi menar att det aldrig kan finnas skäl att skydda falska personuppgifter ur ett integritetsperspektiv. Ett förtydligande i denna del välkomnas.

Lämpliga informationskanaler bör utvecklas av Skatteverket för att snabbt kunna meddela försäkringsbolag och andra intressenter om förekomsten av användande av felaktiga personuppgifter. Härigenom förebyggs möjligheten att begå bedrägeri.

Arbetsbevis

Vid fastställande av förlorad arbetsinkomst vid skada eller sjukdom skulle försäkringsbolagen ha nytta av att kunna få del av arbetsbevis på elektronisk väg. Denna information inhämtas alltid med fullmakt från den skadelidande.

Underrättelseskyldighet i folkbokföringsförordningen

Försäkringsbolagen har även ett interesse av att ta del av oppgifter om en person är bokført på fel adresse. Dette kan ha stor betydelse for forsikringer, dels kan forsikringsbart interesse saknas varvid erstatning av skade kan nekast, dels kan risknivåen på de boende medføre at felaktig forsikringspremie sattes for den faktiske risken. Det er inte ovanligt at lägenheter hyrs ut i andra hand till flera familjer som turas om att sova i lägenheten. Besked om folkbokføring på annan plats ger indikationer på att något inte stämmer.

Underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar

Svensk Försäkring menar att underrättelseskyldighet även bör utvidgas till att omfatte Forsikringskassans beslut om indragen erstatning på grund av bedrageri eller att en person bedoms arbeidsfor og att berort forsikringsbolag ska få ta del av sådant beslut. Det forekommer inte så sjallan at livranta utgår från forsikringsbolag eksempelvis till följd av en trafikskada. Det grunnleggjande skyddet lämnes från Forsikringskassan for inkomstforluster opp till 7,5 prisbasbelopp. Overstigande inkomstforlust erstatte ur trafikforsikringen enligt lag. Det finns en påfallande risk at en indragen erstatning från Forsikringskassan inte rapporteres vidare till forsikringsbolaget, varvid livrantan fortsatter at betales ut år efter år på felaktig grunn. I norsk lagstiftning har en regel infort om at NAV, den norske motsvarigheten till Forsikringskassan, ska rapportere om indragen erstatning till berort forsikringsbolag. En motsvarande regel bör införas i Sverige.

Reglering av medicinska utredningar

Forsikringsbolagen har på motsvarande sätt som myndigheter behov av att kunna inhente medisinske utredninger for at den forsikrede ska få rett erstatning. Det således lika viktig at tilgjeng til lakarkompetensen hos landstingen sikres även for forsikringsbolagen. En annan ordning risikerer leda till men for den forsikrede.

Det er även viktig at forsikringsbranschen får kunnskap om sådana lakere som myndigheter inte längre accepterer som intygsskrivende lakere. I dag foreligger hinder for Forsikringskassan at meddele forsikringsbolagen vilke lakeres intyg de inte accepterer på grunn av dålig kvalitet eller bedrageri. Lagstiftaren bör oppna opp for denna kunnskap får spidas vidare även till forsikringsbolag.

Bättre forutsattninger at oppdecke brott

I betankandet framhalls vikten av samverkan mellom myndigheter for at avsløje kvalifisert velferdsbrottslighet (sid 426). Vi menar at det finns anledning at involvere forsikringsbranschen mange ganger då forsikringsbolagen sitter på kunnskap om den enskilde forsikringstagaren og dessutom har egne utredningsressurser som kan involveres i en kartleggning av den misstankte bedragaren.

Upptäcker försäkringsbolag bedrägerier brukar de regelmässigt tipsa myndigheterna om dessa förhållanden, men dessvärre går information inte i den andra riktningen,. Ett ökat utbyte av information och samverkan bör involvera de privata försäkringsgivare som tillhandahåller välfärdstjänster.

En mer samlad straffrättslig reglering

Utredningen konstaterar att lagstiftningens konstruktion är otillfredsställande såtillvida att straffvärdet inte påverkas i nämnvärd utsträckning när det rör sig om många mindre brott. Vi menar att det är det systematiska förfarings sättet som bör medföra att brottet ska ses som grovt. Motsvarande problem i de straffrättsliga bedömningarna föreligger vid försäkringsbedrägerier.

Vidare menar vi att det bör övervägas om inte bidragsbrottslagen bör tillämpas på brott mot lagreglerad obligatorisk privat försäkring såsom trafik- och patientförsäkring. Inte minst är detta motiverat om arbetslöshetskassor ska omfattas av lagen.

Straffskalan för grovt bidragsbrott

En höjning av straffskalan för grovt bidragsbrott till att följa straffskalan för grovt bedrägeri förefaller vara välgrundat. Men frågan är om det får någon betydelse i realiteten. Vår erfarenhet är att domstolarna endast utnyttjar den nedre halvan av straffskalan för bedrägeribrott – även när det gäller systematisk, organiserad och storskalig brottslighet.

Det som behövs är anvisningar till domstolen om vilka tydliga kriterier som ska påverka straffvärdet samt måhända i kombination med att höja lägstanivån i straffskalan.

Organisation för att bekämpa bedrägeribrott

Försäkringsbranschen har samma erfarenheter som myndigheterna avseende polisens bristande resurser för att bekämpa bedrägeribrott. Det kan röra sig om pågående brottslighet mot välfärden inklusive försäkringsersättning i form av livränta i mångmiljonklassen där försäkringsbolaget polisanmäler för att tillgångar ska kunna beslagtas. Polisen avvisar rutinemässigt utredningsåtgärder med motivationen resursbrist.

Utredningens förslag att inrätta en särskild enhet inom Försäkringskassan för att utreda bidragsbrottsutredningar, menar vi även bör omfatta de försäkringsbedrägerier som har sin grund i de privata försäkringar som lagstiftaren anser vara av särskild vikt för samhället genom att de är obligatoriska. I dessa ärenden är sannolikt ändå både Försäkringskassan och privat försäkring parter, om än för olika delar. I ett utredningsskede kommer även utredningen att underlättas då båda parter kan bidra med sin kunskap om bedrägeriet.

Om endast Försäkringskassans egna ärenden skulle hanteras av en sådan särskild utredningsenhet finns det dessutom en risk att polisens kunskap om att utreda

organiserade bedrägerier urholkas, vilket skulle kunna leda till att ännu färre ärenden från försäkringsbolagen leder till fällande dom.

Straffprocessuella tvångsmedel

Vi vill erinra om att vid bidragsbrott och bedrägerier är det av vikt att polisen involveras för att kunna säkra ekonomiska tillgångar. Detta för att reducera den förlust staten eller det enskilda försäkringsbolaget gör på grund av bedrägeriet. Detta finns inte omnämnt i betänkandet.

Näringsförbud

Försäkringsbranschens erfarenhet är att näringsförbud sällan skapar några större hinder för att fortsätta sin brottsliga verksamhet. Istället sätts bulvaner eller så kallade "målvakter" in för att driva verksamheten vidare.

Här har polismyndigheten en uppgift att via spaning följa upp livsstil på de som har näringsförbud samt se varifrån eventuella inkomster kommer. Spårbara medel har här en viktig funktion att fylla.

Ikraftträdande

Vi står inför ett samhälle där det finns en allt större kritik mot hur polisverksamhet och myndigheters hantering av det allmännas medel sker. Vi ser även en kraftig ökning av bedrägeribrottsligheten under senare år. Sannolikt kommer denna trend att fortsätta i takt med att kontanthantering försvinner och de traditionella tillgreppsbrotten försvåras allt mer. Det är därför mycket angeläget att vidta kraftfulla åtgärder för att bryta den negativa spiralen av ett ökande antal bedrägeribrott.

Vi vill här understryka den analys utredningen gör avseende de samhälls-ekonomiska konsekvenserna vid uteblivna åtgärder för att bekämpa välfärdsbrottsligheten.

Det är mot denna bakgrund angeläget att de åtgärder som snarast kan vidtas också snabbt genomförs, liksom att regeringen verkar för att relevant lagstiftning så snabbt som möjligt läggs fram till lagstiftaren och att föreslagna utredningar skyndsamt tillsätts.

Svensk Försäkring

Mats Galvenius

Staffan Moberg



Justitiedepartementet
Kriminalpolitiska enheten
103 33 Stockholm

ju.krim@regeringskansliet.se

Remiss av betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Svenska Bankföreningen, som i huvudsak instämmer med utredningens förslag, begränsar sitt yttrande enligt nedan.

Motverka oriktiga identiteter och oriktiga intyg

Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en ny utredning som bl.a. får i uppdrag att se över behovet av och förutsättningarna för ett gemensamt regelverk för identitetsrelaterade frågor inbegripet ansvarsfrågan för utfärdande av identitetshandlingar och fastställande av identiteter. Det föreslås vidare att detta arbete sker skyndsamt.

Bankföreningen instämmer i utredningens bedömning att det är nödvändigt att snarast vidta åtgärder för att motverka förekomsten av oriktiga identiteter och för att höja kvaliteten i identitetshandlingar. Bankföreningen lyfte i en skrivelse till regeringskansliet i juni 2015 problematiken kring identitetshandlingar så problemet är ingalunda nytt. Det är dock positivt att regeringen nu har beslutat att tillsätta en ny utredning för att förbättra hanteringen och säkerheten kring svenska identitetshandlingar (Dir 2017:90). Även om vi ser positivt på att frågan nu lyfts i särskild ordning anser vi att tidsaspekten inte är tillfredsställande. Uppdraget ska redovisas senast den 29 mars 2019 vilket innebär att en ny reglering i bästa fall kan vara på plats först mot slutet av 2019.

Skatteverket

Utredningen föreslår att skatteverket ges möjlighet att avregistrera ett personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig. Skatteverket föreslås också ges möjlighet att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen. Vidare föreslås regeringen ge skatteverket i uppdrag att ta fram ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden



Bankföreningen ser positivt på de utökade möjligheter som föreslås för Skatteverket. Korrekta uppgifter i register är en förutsättning för bl.a. banker att nå effektivitet och säkerhet vid hantering av kunder och dess medel. Det är därför viktigt att, som utredningen föreslår, de avregistrerade uppgifterna såvitt avser personnummer är sökbara även för banker.

Det är också positivt att passnummer antecknas i folkbokföringsdatabasen då detta ökar förutsättningarna för såväl banken som kunden att härleda en koppling mellan t.ex. ett utländskt pass och ett personnummer. Möjligheten att koppla ett passnummer till ett personnummer är en fråga som Bankföreningen har diskuterat med bl.a. Migrationsverket såvitt avser nyanlända, som medgivits undantag från arbetstillstånd, och som har ett bankkonto. För nyanlända som fått personnummer men ännu inte erhållit någon svensk identitetshandling, saknas i dag möjlighet för banken att koppla passnumret till personens personnummer vilket öppnar upp för problem för såväl kunden som för banken. En möjlighet att koppla ett passnummer till ett personnummer skulle därför öka inte bara säkerheten utan även effektivitet.

Bolagsverket

Utredningen föreslår att Bolagsverkets uppdrag bör ses över i särskild ordning för att säkerställa att uppgifterna i bl.a. aktiebolagsregistret i större utsträckning speglar verkliga förhållanden.

Bankföreningen ser positivt på förslaget att Bolagsverket ges bättre förutsättningar att kontrollera inlämnade uppgifter i olika register. Flertalet av de register som Bolagsverket ansvarar för används också av marknadens aktörer för kontroll av juridiska personer. Det gäller inte enbart de olika organisationsregistren som aktiebolagsregistret, handelsregistret och föreningsregistret utan även det nya registret över verkliga huvudmän för en juridisk konstellation. Avtal och andra rättshandlingar bygger på att uppgifterna i dessa register är fullständiga och korrekta. Bankföreningen ser det som nödvändigt att såväl nya som ändrade uppgifter i dessa register omgärdas av vissa kontroller. Det ökande antalet bolagskapningar är ett sådant problem som skulle kunna stävjas med ökade kontroller vid registrering av nya eller ändrade uppgifter. Enligt Bankföreningens uppfattning krävs en lagändring som möjliggör för Bolagsverket att t.ex. vid ändring av namn eller antal ledamöter i en juridisk person ställa krav på att befintliga ledamöter godkänner en ändring innan den registreras. En sådan åtgärd skulle bl.a. förhindra att en person med falska handlingar och utan företagets vetskap ändrar i styrelsens sammansättning och/eller rätten att teckna firma.



Svenska
Bankföreningen
Swedish Bankers' Association


3 (3)

Informationsinhämtning

Bankföreningen kan ställa sig bakom förslaget att vissa myndigheter ska ges rätt att begära uppgifter från banker och andra penninginrättningar. Det är dock viktigt att denna rättighet är tydligt avgränsad i lag.

Bankföreningen ser positivt på ett utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN



Hans Lindberg



Åsa Arffman

Stockholm den 30 augusti 2017

R-2017/0912

Till Justitiedepartementet

Ju2017/04129/KRIM

Sveriges advokatsamfund har genom remiss inkommen den 24 maj 2017 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37).

Sammanfattning

Advokatsamfundet – som konstaterar att ingen advokat dessvärre har involverats i utredningsarbetet – anser att många av de föreslagna regeländringarna är relevanta åtgärder för att komma till rätta med aktuella problem som är förknippade med vårt välfärdssystem och har således ingen erinran mot huvuddragen i förslagen. Enligt Advokatsamfundet är det en grundläggande förutsättning för ett väl fungerande välfärdssystem att rättssäkra åtgärder vidtas för att förhindra ett organiserat och systematiskt utnyttjande av samhällets resurser genom ekonomisk brottslighet. Advokatsamfundet har dock vissa invändningar och synpunkter i olika frågor enligt vad som framgår närmare av det följande.

En huvudinvändning som Advokatsamfundet har mot förslaget är att det fortfarande ska vara åklagare som ska besluta om och inleda förundersökning, i vilka beslut om tvångsmedel ska fattas av åklagare. Beträffande förslaget till lag om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet bör regeringen använda motsvarande regelverk som gäller för Skattebrottsenheten. De föreslagna paragraferna 2, 4 och 5 bör enligt Advokatsamfundets mening utgå.

Ett flertal av förslagen avser direktåtkomst av uppgifter mellan myndigheter. Advokatsamfundet har i samband med remissbehandlingen av betänkandet Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet (SOU 2015:73) framfört kritik mot att tillåta direktåtkomst mellan olika myndigheter, särskilt när det gäller direktåtkomst till känsliga personuppgifter.¹ Vidare anförde Advokatsamfundet att

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 30 september 2015 (Ju2015/05766/L7).

det ofta finns mindre integritetskänsliga sätt att dela information på. Vid direktåtkomst ställs således höga krav på lagtextens utformning. Advokatsamfundet anser att dessa synpunkter har bäring även i nu aktuellt hänseende och hänvisar till dessa. Nedan ges även särskilda synpunkter på ett av de enskilda förslagen beträffande direktåtkomst.

Synpunkter på de olika förslagen i betänkandet

Skatteverket får avregistrera personnummer från folkbokföringen om uppgiften är uppenbart felaktig (avsnitt 7.4.2)

Enligt den föreslagna lagtexten får en ”uppenbart felaktig” uppgift avregistreras. Utredningen anger att det som avses är ”konstaterat falska” personnummer. Med hänsyn till att avregistrering av personnummer är en mycket ingripande åtgärd, bör höga krav ställas på lagtextens utformning. Advokatsamfundet menar att det av lagtexten därför klart och precist bör framgå när uppgifter får avregistreras. Det föreligger nu en diskrepans mellan vad som är en ”konstaterat falsk” respektive en ”uppenbart felaktig” uppgift. Denna oklarhet bör åtgärdas och lagtexten förtydligas inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Migrationsverket får direktåtkomst till vissa uppgifter i andra myndigheters databaser (avsnitt 7.4.5)

Utredningen ansluter sig till det förslag avseende direktåtkomst som Utlänningsdatautredningen lade fram i sitt betänkande Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet (SOU 2015:73), (s. 315 ff.). Advokatsamfundet avstyrkte Utlänningsdatautredningens förslag i sitt remissyttrande.² Ett i huvudsak överensstämmande förslag lades fram i betänkandet Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2016:91). Advokatsamfundet konstaterade att direktåtkomst innebär särskilda risker för otillbörligt integritetsintrång, varför särskilt höga krav på tydlig lagstiftning föreligger.³ Som tidigare konstaterats är Advokatsamfundet kritiskt mot att tillåta direktåtkomst mellan olika myndigheter, särskilt när det gäller direktåtkomst till känsliga personuppgifter. Det riskerar ofta att för många personer får tillgång till personuppgifterna. Såsom Advokatsamfundet påtalat i tidigare remissyttranden finns vidare ofta mindre integritetskänsliga sätt att dela information på. Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget i denna del.

Folkbokföringsverksamhet ges möjlighet att göra besök (avsnitt 7.6.1)

Utredningen föreslår att Folkbokföringsverksamheten ska ges möjlighet att göra besök. Förslaget innefattar en ingripande kontrollåtgärd, varför Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning att möjligheten ska tillämpas restriktivt. Advokatsamfundet anser dock att rekvisitet ”när det behövs” bör vara ”när det är nödvändigt” för att ytterligare poängtera den restriktivitet som ska gälla.

² Se ovan remissyttrande.

³ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 20 februari 2017 (Ju2016/09057/EMA).

Ett folkbokföringsbrott införs (avsnitt 7.7)

Utredningen föreslår att ett nytt folkbokföringsbrott införs. Den som lämnar felaktig uppgift till grund för folkbokföringen eller underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet ska dömas för folkbokföringsbrott om gärningen begåtts med uppsåt. Ett grovt folkbokföringsbrott införs. Ringa fall ska inte leda till ansvar.

Enligt Advokatsamfundet måste det ställas höga krav på legalitet och förutsägbarhet vid införande av strafflagstiftning. Alternativa, mindre ingripande, åtgärder ska alltid övervägas i första hand och gärningens allvar ska motivera straffsanktionen. Enligt gällande rätt kan anmälningsskyldighet kompletteras med vitesföreläggande. Utredningen har dock inte övervägt huruvida denna befintliga och mindre ingripande åtgärd är en tillräcklig åtgärd. Även i övrigt saknas en mer djupgående analys avseende behovet av en straffsanktion på sätt som nu föreslås. Dessa tillkortakommanden gör att Advokatsamfundet inte kan tillstyrka förslaget i dagsläget. Advokatsamfundet efterfrågar vidare ytterligare motivering av straffskalan, eftersom straffskalan inte har motiverats i förhållande till brottets straffvärde.

Advokatsamfundet vill även framhålla att om en särskild straffbestämmelse avseende folkbokföringsbrott införs, är det viktigt att det tydliggörs vad som kan anses utgöra ringa fall, vad som kan utgöra grova fall, samt vad som ska gälla vid olika situationer av brottskonkurrens. Detta för att möjliggöra en så förutsägbar och enhetlig tillämpning som möjligt.

Sammantaget anser Advokatsamfundet att förslaget till ett nytt folkbokföringsbrott bör ändras i enlighet med vad som nu har anförts.

Migrationsverket ges återkravs rätt (avsnitt 8.2.3)

Utredningen föreslår att Migrationsverket ges återkravs rätt samt att Migrationsverket kan efterge det belopp som felaktigt betalats ut. Advokatsamfundet anser här att det finns behov av förtydligande i fråga om vad som ska beaktas vid beslut om eftergift. I betänkandet Återkrav inom välfärdssystemen (SOU 2009:6) föreslogs att Migrationsverket skulle ges rätt till återkrav. Advokatsamfundet angav då i sitt yttrande att särskilda skäl var att föredra.⁴ Utredningens förslag innefattar inte något krav på synnerliga eller särskilda skäl. Enligt författningskommentaren får myndigheten fritt pröva frågan om eftergift. Advokatsamfundet anser att det vore önskvärt med vägledning avseende när eftergift ska meddelas för att skapa förutsättningar för förutsägbarhet och likabehandling vid tillämpningen.

⁴ Advokatsamfundets remissyttrande den 11 maj 2009 (Fi2009/1049).

Utökade möjligheter att enligt socialförsäkringsbalken inhämta uppgifter från banker m.fl. (avsnitt 8.3.4)

Utredningen föreslår att möjligheten utvidgas till att gälla samtliga ärendeslag och Försäkringskassan ges möjlighet att inhämta uppgifter avseende juridiska personer. Utredningens behovsanalys är relativt utförlig, men avser inte alla ärendeslag. Det kan inte utifrån analysen konstateras att behov föreligger att inhämta aktuella uppgifter avseende samtliga ärendeslag. Även proportionaliteten bör utredas vidare. Utredningens förslag innebär en långtgående utvidgning av möjligheten att inhämta kontoutdrag. Advokatsamfundet anser att även eventuella avgränsningar bör övervägas. Advokatsamfundet anser sammantaget att analysen i nu angivna avseenden måste kompletteras för att kunna läggas till grund för lagstiftning och avstyrker därför förslaget i denna del.

Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas (avsnitt 10.4.1)

Utredningen föreslår att bidragsbrottslagens tillämpningsområde ska omfatta även ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser en viss enskild person, men inte utbetalas direkt till den enskilde. Lagen ska också gälla för lönegaranti. Förslaget innebär en utvidgning av det kriminaliserade området, varför alternativa mindre ingripande åtgärder bör övervägas innan ny kriminalisering sker. Av utredningens motivering framkommer inte att alternativa åtgärder har övervägts. Utredningen har inte heller redogjort för huruvida utvidgningen har någon förväntad effekt. Advokatsamfundet anser att analysen i dessa avseenden måste kompletteras för att kunna läggas till grund för lagstiftning. Advokatsamfundet kan därför inte tillstyrka förslaget i dess nuvarande utformning.

Straffskalan för grovt bidragsbrott höjs (avsnitt 10.4.2)

Utredningen föreslår att straffskalan för grovt bidragsbrott skärps till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bidragsbrottets införande konstaterade regeringen att utgångspunkten var att straffskalorna för bidragsbrott borde anpassas efter dem som gäller för bedrägeribrotten, men att det var svårt att se att det skulle förekomma gärningar vid bidragsbrott med så högt straffvärde som fängelse i sex år. Utredningen konstaterar dock att bidragsbrottens straffskala bör ligga i linje med bedrägeribrottens straffskala för att åstadkomma en mer enhetlig reglering (s. 450–451). Advokatsamfundet noterar att utredningen i övrigt inte har motiverat straffskärpningen. Advokatsamfundet hänvisar i detta sammanhang till sitt yttrande över betänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för egendom (SOU 2013:85).⁵ I yttrandet konstaterade samfundet bl.a. att: ”Straffskalan för ett enskilt brott ska ge uttryck för samhällets syn på just det brottets karaktär och straffvärde. [...] Överensstämmelse mellan olika brotts straffskalor är inte ett självändamål.” Den nu föreslagna straffskärpningen har inte motiverats utifrån samhällets syn på brottets karaktär eller straffvärde. Advokatsamfundet anser att analysen i dessa

⁵ Advokatsamfundets remissyttrande den 24 april 2014 (Ju/2013/8768/L5).

avseenden måste kompletteras för att kunna läggas till grund för lagstiftning och avstyrker därför förslaget. Det kan i detta sammanhang även anmärkas att det i betänkandet refererade avgörandet från hovrätten angående assistansersättning, visar att domstolen valde bedrägeribestämmelsen framför bidragsbrottsbestämmelsen, trots principen om *lex specialis* med det uppenbara skälet att hovrätten ansåg att straffskalan inte var tillräcklig i bidragsbrottslagen. Advokatsamfundet anser att det mot denna bakgrund är motiverat att i detta lagstiftningsärende förtydliga om *lex specialis* undantagslöst ska tillämpas om bidragsbrottslagen är tillämplig. Huruvida sådan reglering motiverar en straffskärpning i bidragsbrottslagen eller inte, bör också analyseras ytterligare.

Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen (avsnitt 11)

Enligt betänkandet föreslås att en ny enhet för utredning av brott enligt bidragsbrottslagen ska inrättas utanför Polismyndigheten. Enheten föreslås placeras som en särskild enhet hos Försäkringskassan, enligt den modell som finns hos Skatteverket, och bära namnet Bidragsbrottsenheten. Reformen föreslås genomföras efterhand och kompetens och organisation successivt byggas upp. Till detta kommer att Ekobrottsmyndigheten föreslås handlägga mål om brott mot bidragsbrottslagen. Utredningens förslag går i denna del ut på att Bidragsbrottsenheten ska få fatta beslut om att inleda och leda förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen. Förslaget innebär vidare att Bidragsbrottsenheten får besluta om tvångsmedel bestående i beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken och kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 a § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

Enligt Advokatsamfundets uppfattning bör frågor om förundersökning och tvångsmedel även i fortsättningen hanteras av åklagare och inte av tjänstemän på Försäkringskassan eller Bidragsbrottsenheten.

Att låta en myndighet som utsatts för brott själv inleda förundersökning och vidta tvångsåtgärder inger starka betänkligheter. Att dessutom möjliggöra för en sådan myndighet att använda sig av straffprocessuella tvångsmedel är inte acceptabelt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Advokatsamfundet motsätter sig därför förslaget i denna del. I betänkandet anges (s. 501) att ”En förutsättning för att garantera rättssäkerheten vid en sådan förändring är att låta förändringen ske i takt med att nödvändig kompetens byggs upp och tillförs den nya enheten.” Skrivningen belyser tydligt riskerna och problemet med den föreslagna ordningen, nämligen att Försäkringskassan saknar erforderlig kompetens för att inleda och leda förundersökningar, liksom för att fatta beslut om tvångsåtgärder. Det är enligt Advokatsamfundet uppenbart att rättssäkerheten endast kan garanteras om den nuvarande ordningen behålls, där åklagare ansvarar för förundersökningsarbetet och fattar beslut om eventuella tvångsåtgärder.

Missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen ska särskilt beaktas vid näringsförbud (avsnitt 12.2.4)

Enligt betänkandet ska det vid denna typ av allvarlig brottslighet utan undantag yrkas på näringsförbud när förutsättningarna för detta är uppfyllda (s. 523). Vidare konstateras att det även fortsatt är en helhetsbedömning som ska göras och varje överträdelse ska inte automatiskt medföra näringsförbud (s. 525). Advokatsamfundet menar att det ändå föreligger en risk för att det härmed alltför slentrianmässigt och regelmässigt kommer att yrkas på näringsförbud. Detta vore olyckligt och lagstiftningen bör kompletteras för att tydligare kvalificera när det kan bli aktuellt med näringsförbud. Advokatsamfundet anser vidare att det vore lämpligt att klarlägga och exemplifiera vad som avses med ”missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen”, för att möjliggöra förutsägbarhet och likabehandling vid tillämpningen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg



Till:
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

REMISSYTTRANDE

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

SABOs synpunkter

SABOs synpunkter berör endast de delar av betänkandet som handlar om folkbokföring.

Allmänt

SABO instämmer i utredningens bedömning att det finns ett behov av åtgärder för att säkerställa att Skatteverkets folkbokföringsdatabas speglar verkliga förhållanden avseende identitet, familjeförhållanden och bosättning. Under de senaste åren har flera allmännyttiga bostadsföretag upplevt att folkbokföringen inte alltid stämmer överens med verkligheten, något som kan få omfattande konsekvenser och ha stor påverkan på olika beslut i bolagen.

Möjligheten att använda folkbokföringsuppgifter felaktigt är inte problematiskt enbart vad gäller utbetalningar från välfärdssystemen. Det främjar även oriktiga hyresförhållanden, handel med hyreskontrakt och en svart bostadsmarknad. För bostadsföretagen och deras hyresgäster innebär det dessutom en otrygghet att inte veta vem som bor i en lägenhet. Att bostadsföretagen saknar sådan information kan även innebära direkta risker i händelse av en olycka. Räddningsinsatser kan försvåras när ett stort och okänt antal människor bor i lägenheterna, eller vid en eldsvåda om många fler är folkbokförda i en lägenhet än de som faktiskt bor där. Folkbokföringen tillmäts även ett högt bevisvärde av hyresnämnderna i mål om t.ex. olovlig andrahandsuthyrning. Det är därför mycket viktigt att dessa uppgifter är korrekta och att förekomsten av felaktigheter i folkbokföringsdatabasen minimeras.

SABO är positiv till de förslag på förändringar som utredningen har lämnat. SABO bedömer att en skärpt kontroll av uppgifterna i folkbokföringsdatabasen



är fördelaktigt även för de allmännyttiga bostadsföretagen och deras arbete mot oriktiga hyresförhållanden.

7.4.2 Utökade möjligheter att avregistrera personnummer från folkbokföring

SABO tillstyrker förslaget om att Skatteverket ska ges möjlighet att avregistrera falska personnummer från folkbokföringen. Det är rimligt att en falsk identitet ska kunna avslutas, men vara fortsatt sökbar i folkbokföringsdatabasen.

7.4.3 Uppgifter om pass får registreras i folkbokföringsdatabasen

SABO har inget att erinra mot förslaget om att Skatteverket ska få registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen.

7.5.1 Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas samt 7.5.2 Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen

SABO tillstyrker förslagen om att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska få direktåtkomst till uppgifter i Migrationsverkets verksamhetsregister och beskattningsdatabasen. Det är positivt om Skatteverket får utökade utredningsmöjligheter genom direktåtkomst till uppgifter hos Migrationsverket respektive beskattningsdatabasen. Det leder förhoppningsvis till en snabbare handläggning och ett folkbokföringsregister av högre kvalitet.

7.5.3 Underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen utvidgas

SABO tillstyrker förslaget om att samtliga myndigheter och kommuner ska omfattas av en skyldighet att underrätta Skatteverket om felaktigheter i folkbokföringen. SABO delar utredningens bedömning att underrättelseskyldigheten bör omfatta samtliga uppgifter som förs in i folkbokföringsdatabasen, med vissa angivna undantag. Det är positivt att myndigheter och kommuner samverkar för att upptäcka och förhindra felaktigheter i folkbokföringen. Det innebär förhoppningsvis att bristerna kan rättas till på ett tidigare stadium.

7.6.1 Folkbokföringsverksamheten ges möjlighet att göra besök

SABO tillstyrker förslaget om att Skatteverket ska få göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt. Det kan troligtvis leda till att misstänkta felaktigheter upptäcks tidigare, vilket medför ett mer korrekt och tillförlitligt folkbokföringsregister.





7.7 Ett folkbokföringsbrott införs

SABO tillstyrker att förslaget om att införa ett folkbokföringsbrott. Det är en viktig markering för att visa allvaret med felaktigt uppgiftslämnande i samband med folkbokföring.

SABO har inget att erinra om förslagen i övrigt.

Stockholm den 8 september 2017

Anders Nordstrand
VD

Betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Sammanfattning

SKL anser att det är angeläget att de offentliga medel som finansierar välfärden ska gå till det som de är avsedda för.

SKL värdesätter utredningens övergripande perspektiv på uppdraget och att välfärdssystemen ses som en helhet.

SKL tillstyrker att tillämpningsområdet för 2 § folkbokföringsförordningen utvidgas så att samtliga myndigheter och kommuner omfattas av skyldigheten att underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen eller om det finns anledning att anta att uppgifter som är registrerade i folkbokföringen är felaktiga eller ofullständiga.

SKL anser det angeläget att underrättelse inte behöver lämnas om det är uppenbart att en adress är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras eller underrättelse inte heller behöver lämnas gällande andra uppgifter om särskilda skäl talar mot det.

SKL tillstyrker att lagen om underrättelseskyldighet utvidgas till att även gälla för kommunernas socialnämnder, Bolagsverket, konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer.

SKL tillstyrker utredningens förslag att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas och vill särskilt betona att denna bestämmelse har betydelse för den nyanländas möjlighet att påbörja etableringsinsatser så snabbt som möjligt efter uppehållstillstånd.

SKL föreslår att bidragsbrottslagen (2007:612), lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ses över, bland annat bör skyldighet införas för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden som förutsättning för kommuner och landstings möjligheter till korrekta utbetalningar.

SKL föreslår att regeringen tillsätter en utredning för att på motsvarande sätt se över den organiserade ekonomiska brottslighet som förekommer vid upphandling och i valfrihetssystem.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att det är angeläget att de offentliga medel som finansierar välfärden ska gå till det som de är avsedda för.

SKL värdesätter utredningens övergripande perspektiv på uppdraget och att välfärdssystemen ses som en helhet.

SKL föreslår att bidragsbrottslagen (2007:612), lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ses över, bland annat bör skyldighet införas för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden som förutsättning för kommuner och landstings möjligheter till korrekta utbetalningar.

Utredningen har valt att inte innefatta upphandling och valfrihetsystem i uppdraget. Inom SKL drivs ett projekt utifrån fusk och oegentligheter eftersom kommuner och landsting är berörda av denna problematik just inom dessa områden.

SKL föreslår att regeringen tillsätter en utredning för att på motsvarande sätt se över den organiserade ekonomiska brottslighet som förekommer vid upphandling och i valfrihetssystem.

3.4 Kontroll som brottsförebyggande åtgärd

SKL delar uppfattningen om att det är kontroll som är det mest ändamålsenliga verktyget för att motverka avsiktliga felaktiga utbetalningar och att kontrollerna bör sättas in så tidigt som möjligt i handlägningsprocessen så att besluten blir rätt från början.

3.5 Förtroende och legitimitet för den offentliga sektorns inkomster och utgifter

SKL delar uppfattningen om att välfärdssystemen och andra skattefinansierade och skattesubventionerade system ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa krävs att myndigheterna arbetar aktivt och reagerar mot dem som i organiserade och systematiska former ägnar sig åt kriminalitet mot såväl den offentliga sektorns inkomster som utgifter.

6.2 Registrerade uppgifter som riskfaktor

SKL delar uppfattningen om att om det finns en risk att uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen inte speglar verkliga förhållanden och att dessa därefter ligger till grund för beslut om utbetalningar från välfärdssystemen.

6.3 Beslutsunderlaget som riskfaktor

SKL delar uppfattningen om att kontrollen hos brottsutsatta aktörer inte är ändamålsenlig och väl avvägd och att det därför finns därför risk att beslut om ersättningar från välfärdssystemen fattas på felaktiga beslutsunderlag.

6.4 Brottsbekämpande myndigheters förutsättningar som riskfaktor

SKL delar uppfattningen om att de brottsbekämpande myndigheterna inte har de förutsättningar som är nödvändiga för att brott mot välfärdssystemen ska kunna beivras effektivt och att det finns en risk att sådana brott inte upptäcks och anmäls samt att det finns en risk att anmälda brott inte utreds och lagförs i tillräcklig omfattning.

7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

SKL anser det ytterst angeläget att det snarast vidtas åtgärder för att motverka förekomsten av oriktiga identiteter och för att höja kvaliteten i identitetshandlingarna.

7.4.2 Utökade möjligheter att avregistrera personnummer från folkbokföring

SKL anser det angeläget att Skatteverket ges möjlighet att avregistrera ett personnummer från folkbokföringen om den registrerade uppgiften är uppenbart felaktig.

7.4.3 Uppgifter om pass får registreras i folkbokföringsdatabasen

SKL anser det angeläget att Skatteverket ges möjlighet att registrera passnummer i folkbokföringsdatabasen.

7.4.4 Intyg med uppgifter om arbetsförhållanden standardiseras

SKL har inget att erinra mot att Skatteverket ska få i uppdrag att ta fram ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden, kallat arbetsbevis och att handlingen ska tillhandahållas av Skatteverket och kunna beställas genom en automatiserad tjänst hos Skatteverket.

7.4.5 Migrationsverket ges direktåtkomst till uppgifter i andra myndigheters databaser

SKL har inget att erinra mot att Migrationsverket ska medges direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten samt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

7.5.1 Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas

SKL tillstyrker utredningens förslag gällande att Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister utökas till att omfatta vissa särskilt angivna uppgifter som myndigheten behöver för handläggning av ärenden om folkbokföring. Att Skatteverket genom direktåtkomst kan få tillgång till uppgifter som behövs för handläggningen av ärenden som folkbokföring är angeläget av flera skäl som lyfts fram i utredningen. SKL vill här särskilt betona vikten av att den nyanlände så snabbt som möjligt efter uppehållstillstånd får en folkbokföring och personnummer för att kunna få en individuell handlingsplan och påbörja etableringsinsatser.

7.5.2 Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen

SKL har inget att erinra mot att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska få direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter i beskattningsdatabasen i den utsträckning det är tillåtet att behandla uppgifterna enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

7.5.3 Underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen utvidgas

SKL tillstyrker att tillämpningsområdet för 2 § folkbokföringsförordningen utvidgas så att samtliga myndigheter och kommuner omfattas av skyldigheten att underrätta och att Skatteverket så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen eller om det finns anledning att anta att uppgifter som är registrerade i folkbokföringen är felaktiga eller ofullständiga.

SKL anser det angeläget att underrättelse inte behöver lämnas om det är uppenbart att en adress är tillfällig eller av annat skäl inte ska registreras eller underrättelse inte heller behöver lämnas gällande andra uppgifter om särskilda skäl talar mot det.

7.6.1 Folkbokföringsverksamheten ges möjlighet att göra besök

SKL har inget att erinra mot att Skatteverket får för bedömning av folkbokföring göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt.

7.6.2 Bolagsverket bör ges bättre förutsättningar att kontrollera inlämnade uppgifter

SKL har inget att erinra mot att Bolagsverkets uppdrag bör ses över i särskild ordning. I regeringens instruktion till Bolagsverket bör tydligt anges att myndigheten ska kontrollera uppgifter i syfte att säkerställa att uppgifterna bl.a. i aktiebolagsregistret, handelsregistret och föreningsregistret i större utsträckning speglar verkliga förhållanden. I samband därmed måste Bolagsverkets förutsättningar att behandla personuppgifter ses över.

7.7 Ett folkbokföringsbrott införs

SKL har inget att erinra mot att en ny straffbestämmelse införs i folkbokföringslagen. Brottet benämns folkbokföringsbrott och tar sikte på dels den som uppsåtligt lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring om åtgärden innebär fara i bevishänseende, dels den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt lagen.

8.2.1 Förutsättningarna för en gemensam förfarandelag för utbetalningar från välfärdssystemen bör utredas

SKL tillstyrker att regeringen i särskild ordning utreder förutsättningarna för en gemensam förfarandelag vid handläggning av ärenden om ersättning från välfärdssystemen och, för det fall utredningen kommer fram till att en sådan lag bör införas, också hur den bör utformas.

8.2.2 Utbetalande myndigheters uppdrag att kontrollera måste vara tydligt

SKL delar uppfattningen om att det tydligt ska framgå i regeringens instruktioner för samtliga utbetalande myndigheter att de ska vidta kontroll, dvs. förebyggande och upptäckande åtgärder som leder till att risker för felaktiga beslut och utbetalningar minskar.

8.2.3 Migrationsverket ges återkravs rätt

SKL har inget att erinra mot att Migrationsverket ska ges möjlighet att återkräva felaktigt utbetalt bistånd. Om inte återbetalning sker frivilligt får Migrationsverket under vissa förutsättningar väcka talan om återkrav.

8.2.4 Utbetalning av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket

SKL har inget att erinra mot att uppgiften att utbetala lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket.

8.3.1 Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas

SKL tillstyrker att lagen om underrättelseskyldighet utvidgas dels till att förutom bidrag, ersättningar och lån även avse pensioner, dels till att omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och

som avser viss enskild person, men inte utbetalas direkt till denne. SKL har inget att erinra mot att lagen utvidgas till att även gälla lönegaranti enligt lönegarantilagen.

SKL tillstyrker att underrättelseskyldigheten i lagen utvidgas till att även gälla för kommunernas socialnämnder, Bolagsverket, konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer.

8.3.2 Ny reglering om försäkringsmedicinska utredningar

SKL tillstyrker att det finns skäl att förbättra möjligheterna att inhämta försäkringsmedicinska utredningar. Det är därför mycket angeläget att man i den lagstiftningsprocess som nu pågår kring dessa frågor säkerställer att sådana undersökningar kan inhämtas i den utsträckning som det anses nödvändigt.

8.3.3 Försäkringskassan får möjlighet att inhämta uppgifter om juridiska personer

SKL anser det angeläget att Försäkringskassans möjligheter att inhämta uppgifter som avser en namngiven person utvidgas till att också omfatta uppgifter om en juridisk person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

SKL tillstyrker även att en sekretessbestämmelse införs som skyddar de uppgifter om juridiska personer som Försäkringskassan inhämtar med stöd av 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken.

8.3.4 Utökade möjligheter att enligt socialförsäkringsbalken inhämta uppgifter från banker m.fl.

SKL har inget att erinra mot att Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och allmän förvaltningsdomstols ska ges möjligheter att inhämta uppgifter från banker och andra penninginrättningar avseende en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken, utvidgas till att gälla i samtliga ärendeslag. SKL tillstyrker även att Försäkringskassan ges möjlighet att inhämta sådana uppgifter avseende juridiska personer.

8.3.5 Arbetsförmedlingen ges möjlighet att inhämta uppgifter från tredje man

SKL har inget att erinra mot att myndigheter och försäkringsinrättningar på begäran ska lämna Arbetsförmedlingen uppgifter som avser fysiska och juridiska personer och som är av betydelse för tillämpningen av de olika författningar om arbetsmarknadspolitiska program som framgår av 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

9.2.1 Utökade möjligheter att inhämta information i underrättelseverksamhet bör övervägas

SKL delar utredningens bedömning att det finns skäl att se över de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att inhämta information i underrättelseverksamhet vid vissa typer av allvarlig brottslighet mot välfärdssystemen.

9.2.2 Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet

SKL delar utredningens bedömning att det inte finns skäl att inom ramen för utredningen föreslå särskilda åtgärder i syfte att utveckla och stärka samverkan mellan brottsbekämpande och brottsutsatta myndigheter.

9.3 Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter

SKL har inget att erinra mot att genom den utvidgning av tillämpningsområdet för bidragsbrottslagen som utredningen föreslår kommer fler misstänkta brott mot välfärdssystemen att omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612).

10.4.1 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas

SKL har inget att erinra mot att bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta sådant ekonomiskt stöd som beslutas av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen och som avser viss enskild person men inte utbetalas direkt till den enskilde. Lagen ska också gälla för lönegaranti som beslutas med stöd av lönegarantilagen (1992:497).

SKL föreslår att bidragsbrottslagen (2007:612), lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ses över, bland annat bör skyldighet införas för den enskilde att anmäla ändrade förhållanden som förutsättning för kommuner och landstings möjligheter till korrekta utbetalningar.

Bidragsbrottslagen (2007:612)

I 2 § bidragsbrottslagen anges att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, kan dömas till ansvar enligt bidragsbrottslagen. Varken i socialtjänstlagen, SoL (2001:453) eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS (1993:387) regleras en skyldighet att anmäla ändrade förhållanden till skillnad mot i socialförsäkringsbalken (SFB) där assistansersättningen regleras. Detta medför att

möjligheterna till lagföring är sämre för kommunerna än exempelvis Försäkringskassan. Detta framstår som särskilt ologiskt när det gäller assistansersättningen, eftersom denna har en direkt koppling till LSS (se 51 kap 3§ SFB).

Ett bekymmer med bidragsbrottslagen är också att det hur bidragsbrottslagens anmälningsskyldighet förhåller sig till återkravsreglerna i Sol. Kommunerna uppfattar regelverket kring vilka utredningsåtgärder som är tillåtna och vem får vidtas som oklar. Se exempelvis JO:s beslut 2014-06-18, dnr 6798-2012. Enligt JO bör dessa frågor övervägas i ett större sammanhang.

Socialförsäkringsbalken(SFB) och LSS

I SFB finns diverse regler för att bl.a. undvika felaktiga utbetalningar när det gäller assistansersättningen. I många fall saknas motsvarande regler i LSS. Som exempel kan nämnas i 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken, SFB. Av bestämmelsen följer att kommunen på begäran är skyldig att lämna uppgifter till Försäkringskassan, FK, som avser en namngiven person och som gäller förhållanden av betydelse för tillämpning av SFB. Någon skyldighet för FK att på begäran lämna information i den andra riktningen finns inte. SKL är av uppfattningen att en sådan skyldighet ska lagfästas.

I 51 kap. 7 § regleras att assistansersättning inte får lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad när ansökan gjorts eller anmälan kommit in. Motsvarande regel saknas i LSS. Det är vanligt att begäran om skälig ersättning enligt 9 § 2 LSS avseende sjuklönekostnader begärs för kostnader som ligger flera år tillbaka i tiden. Riktigheter i de uppgivna kostnaderna blir i dessa fall mycket svåra att kontrollera, vilket leder till att för höga summor betalas ut. SKL föreslår att samma regel som finns i SFB införs i LSS.

I 110 kap. 4 § SFB regleras att en ansökan om en förmån ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet och ska vara egenhändigt undertecknad. Uppgifter om faktiska förhållanden ska lämnas på heder och samvete. Motsvarande bestämmelse finns inte i SoL eller LSS. SKL förordar att en sådan bestämmelse införs i SoL och LSS.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Brister och hinder i offentlighets- och sekretesslagen bör ses över för att underlätta för kommuner att kunna agera då de får kännedom om oegentligheter.

10.4.2 Straffskalan för grovt bidragsbrott höjs

SKL har inget att erinra mot att straffskalan för grovt bidragsbrott skärps till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

10.4.3 Grova bidragsbrott bör vara åklagarledda

SKL har inget att erinra mot att förundersökningar om grova bidragsbrott bör vara åklagarledda.

11.4.1 En ny enhet för utredning av bidragsbrott inrättas

SKL har inget att erinra mot att en ny enhet för utredning av brott enligt bidragsbrottslagen inrättas utanför Polismyndigheten.

11.4.2 Den särskilda enheten inrättas hos Försäkringskassan

SKL har inga synpunkter på att enheten placeras som en särskild enhet hos Försäkringskassan, enligt den modell som finns hos Skatteverket. Bidragsbrottsutredningar hålls organisatoriskt avskilda från kontrollutredningar och beslut om utbetalningar av olika ersättningar.

11.4.3 Mål om brott mot bidragsbrottslagen ska handläggas vid Ekobrottsmyndigheten

SKL har inget att erinra mot att Ekobrottsmyndigheten ska handlägga mål om brott mot bidragsbrottslagen.

11.5.2 Förundersökningsledning

SKL har inget att erinra mot att Bidragsbrottsenheten får fatta beslut om att inleda och leda förundersökning om brott enligt bidragsbrottslagen. Har förundersökning inletts av bidragsbrottsenheten och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagare ska även annars överta ledningen, när det är påkallat av särskilda skäl. Åklagare får anlita biträde av bidragsbrottsenheten för undersökningens verkställande.

11.5.3 Biträda förundersökningsledare vid förundersökning

SKL har inget att erinra mot om att Bidragsbrottsenheten får utreda brott enligt bidragsbrottslagen.

11.5.4 Förutredning

SKL har inget att erinra mot att bidragsbrottsenheten ska få utföra s.k. förutredningar.

11.5.5 Förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet mot välfärdssystemen

SKL har inget att erinra mot att Bidragsbrottsenheten ska få bedriva verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet mot välfärdssystemen.

11.5.6 Anmälan om bidragsbrott

SKL tillstyrker att myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor m.fl. som ska göra anmälan enligt bidragsbrottslagen ska göra det till bidragsbrottsenheten eller till åklagare.

11.5.7 Lagteknisk lösning

SKL har inget att erinra mot att Försäkringskassans brottsbekämpande uppgifter regleras i en ny lag, lagen om Försäkringskassans brottsbekämpande verksamhet. I den nya lagen införs bestämmelser som kompletterar rättegångsbalkens regler om förundersökning m.m.

12.2.4 Missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen ska särskilt beaktas vid näringsförbud

SKL har inget att erinra mot att de förhållanden som särskilt ska tas hänsyn till vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt enligt 8 § näringsförbudslagen, bör kompletteras med förhållandet att åsidosättandet har inneburit ett omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystemen.

12.3.2 En spärrtid för företag bör inte införas

SKL delar uppfattningen om att en spärrtid för företag som i avsevärd omfattning har missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen inte är en ändamålsenlig sanktion. En sådan sanktion bör därför inte införas. SKL vill också erinra om att det i SOU 2016:82 föreslås att även ideella föreningar ska kunna åläggas företagsbot. Detta talar också mot att införandet av regler om spärrtid.

13.4 Risker med kontanta betalningar

SKL delar uppfattningen om att goda kontanta betalningar som grund för positiva beslut om utbetalningar ur välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system innebär en risk för att utbetalningar från systemen sker på felaktiga grunder och att brott mot välfärdssystemen inte kan beivras.

13.5 Krav på spårbara betalningsmedel införs som villkor för vissa utbetalningar

SKL delar uppfattningen om villkor för rätten till de stöd som omfattas av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen om stöd för nystartsjobb och förordningen om stöd för yrkesintroduktionsanställningar, införs att löneutbetalningarna till de personer för vilka stöden utgår ska göras elektroniskt under hela den tid som stödet utgår.

SKL har inget att erinra mot att något krav på spårbara betalningsmedel som villkor för andra positiva beslut om utbetalningar från välfärdssystemen inte bör införas i nuläget.

14.5 En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas

SKL tillstyrker utredningens förslag att det finns stora fördelar att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen och att Regeringen i särskild ordning utreder frågan om hur en samordnad statlig utbetalningsfunktion bör organiseras och hur dess uppdrag närmare bör se ut.

15.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

SKL tillstyrker att författningsförslaget ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Henriksson
Vice Ordförande

2017-09-07

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLMLise Donovan
070-2856210
Lise.Donovan@TCO.se

Yttrande över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet

Ju2017/04129/KRIM

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37) samt beviljats anstånd att inkomma med yttrandet och inkommer härmed med följande synpunkter.

Inledning

TCO:s utgångspunkt är att samhället fungerar bättre för samtliga om alla har tillgång till välfärdstjänster som tryggar individers hälsa och utveckling. De fackliga motiven för att värna välfärdssystemen är många. Välfärdssektorn är arbetsgivare och arbetsplats för många medlemmar i TCO- förbunden. Villkoren för sektorn styr för dessa medlemmar både villkoren i och för arbetet. Många TCO- förbundsmedlemmar som arbetar inom sektorn är kvinnor. Välfungerande välfärd av hög kvalitet är en viktig förutsättning för att dessa välutbildade kvinnogrupper ska kunna tillvarata sitt yrkeskunnande fullt ut och inte behöva bekymra sig för barnens förskola eller de gamla föräldrarnas omsorg. Den ger också viktiga jämställdhetseffekter. Välfärden är dessutom ett viktigt komplement till de avtal som parterna träffar och bidrar till den förhandlingsstyrka som facken kan uppbygga. Svaga välfärdssystem försvagar facken och löntagarna när ekonomin ställs om. Löntagarna har goda skäl att ha synpunkter på hur de gemensamma tillgångarna används, inte minst för att kunna ta ställning till om en alternativ användning vore att föredra.

Det finns således många anledningar till varför TCO vill värna välfärdssektorn och är positiv till åtgärder som syftar till att stärka förtroendet och legitimiteten för den och för betalningsviljan till välfärdssystemen.

Det är därför mycket angeläget att inte välfärdssektorn missbrukas och utnyttjas genom bedrägerier och andra olagligheter, i synnerhet när det sker genom organiserad och systematisk brottslighet. TCO har därför en positiv inställning till utredningens uppdrag att lägga förslag för att förebygga, förhindra, upptäcka och beivra välfärdsbrottsligheten. Det är dock viktigt att notera att denna inställning bygger på en vilja att komma till rätta med brottsliga

gärningar som begås för att på falska och felaktiga grunder få tillgång till ersättningar från välfärdssystemen och inte på sådana handlingar som av andra skäl lett till att ersättningar oriktigt utbetalats, t.ex. på grund av bristande information från myndighetens sida eller andra misstag i myndighetens handläggning.

Det är angeläget att förslagen inte leder till onödiga och omotiverade fördröjningar i systemen för det stora flertalet personer som är berättigade till ersättningar och som för sin försörjning är beroende av att utbetalning sker på ett regelbundet och förutsägbart sätt.

TCO vill också understryka vikten av att staten i alla sammanhang, även i detta, respekterar enskilda personers integritet, till exempel när det gäller hanteringen av personuppgifter, och att de berörda tillförsäkras en transparent och rättssäker process hela vägen från ansökningstillfället till eventuellt återkrav och lagföring av misstänkt brottslighet.

TCO anser att utredningen i vissa fall låtit sin iver att hitta system för att kontrollera och komma till rätta med den organiserade brottsligheten på ett olyckligt sätt gå ut över den enskilda individens rätt och integritet. Det är därför viktigt att regeringen i den fortsatta beredningen tar extra hänsyn till detta så att reglerna tydligare riktas in på den organiserade och systematiska brottsligheten och att större hänsyn tas till den personliga integriteten och den enskildes rättssäkerhet.

Utredningen presenterar en stor mängd konkreta förslag och pekar även ut frågor som ytterligare behöver ses över eller utredas. TCO kommenterar nedan en del av dessa förslag i den ordning som de behandlas i betänkandet, men inleder med några mera allmänna synpunkter på två för TCO viktiga frågor, nämligen personlig integritet och lönegaranti.

Särskilt om hänsyn till den personliga integriteten

Hänsyn till den enskildes personliga integritet gör sig bland annat gällande när det gäller direktåtkomst av personuppgifter mellan myndigheter men även när det gäller vissa underrättelseskyldigheter som nu föreslås. Några personuppgifter är så kallade känsliga personuppgifter och kräver alldeles särskilda överväganden. En sådan känslig personuppgift är fackligt medlemskap. Uppgift om fackligt medlemskap finns till exempel i beskattningsdatabasen som det föreslås att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska få direktåtkomst till. I välfärdssektorn förekommer det också att intyg av olika slag utfärdas av den arbetstagarorganisation som en person är medlem i, detta för att användas i ärenden som ett led i myndigheters handläggning av arbetsmarknads- och immigrationsärenden, liksom i lönegarantiärenden. Detta förhållande och hur det ska hanteras har inte behandlats i

betänkandet och det är därför oklart om och hur hänsyn kommer att tas till integritetsaspekten i de fall sådana uppgifter förekommer där direktätkomst och underrättelseskyldighet nu föreslås.

I detta sammanhang vill TCO som en mer allmän synpunkt ifrågasätta om den integritetsanalys som redovisas i betänkandet kan anses tillräcklig och om erforderlig hänsyn tagits till den personliga integriteten, särskilt när det gäller känsliga personuppgifter.

Särskilt om lönegarantin

TCO vill peka på att frågor om ersättning enligt *lönegarantilagen (1992:497)* generellt behandlas mycket summariskt i detta betänkande, detta trots att utredningen lägger förslag som innebär relativt stora förändringar för lönegarantin. Exempel på sådana förslag är att utbetalning av lönegarantin ska handläggas av en annan, och central, myndighet och att lönegarantilagen ska omfattas av bidragsbrottslagen, vilket rent faktiskt innebär en utvidgad kriminalisering av brott mot lönegarantilagen.

För att nämna några brister i utredningen så saknas det till exempel en genomgång av konkursförvaltares möjligheter att redan i dag förhindra missbruk av lönegaranti utifrån lönegarantilagens (LGL) regler om missbruk (9 b LGL) och närståendeundantaget i 5 kap. 2 § *konkurslagen (1987:672)*. Ett av syftena med lagrummen är att förhindra utbetalning av lönegaranti där det före konkursutbrottet skett omotiverade nyanställningar, villkorsförändringar och där bolaget inte betalat ut någon lön alls till anställda före konkursutbrottet. Beviskravet för att tillämpa missbruksregeln "grundad anledning att anta" är lågt ställt vilket, tillsammans med de preskriptionsregler som finns för en arbetstagares lönefordran, utgör ett grundskydd mot missbruk av lönegarantin. Vidare saknas det i utredningen uppgifter om hur många negativa lönegarantibeslut som fattas årligen på någon av missbruksgrunderna. Det är alltså svårt att avgöra vilken effekt det befintliga skyddet i dagsläget ger.

TCO anser att lönegarantifrågorna borde ha analyserats djupare. Lönegarantin har hanterats som om den i princip är samma sak och dras med samma problem som ersättningar från socialförsäkringssystemen som administreras av stora myndigheter. Lönegarantin skiljer sig dock åt. Några exempel på det är att fler icke statliga aktörer är aktivt involverade i ett normalt lönegarantiärende, en arbetstagares rätt till lönegaranti är i stor utsträckning beroende av arbetsgivarens agerande i olika avseenden och ersättningsrätten är dessutom kringgärdad av olika specialbestämmelser, bland annat mycket korta preskriptionsfrister. Det gör att man bör vara försiktig med att relativt oreflekterat kopiera lösningar och inkludera lönegarantin i andra system utan att först göra en noggrann konsekvensanalys.

TCO *avstyrker* därför samtliga förslag i betänkandet som berör lönegarantin och anser att de bör utredas ytterligare så att vederbörlig hänsyn kan tas till lönegarantins särdrag.

Avsnitt 7.4.4 Intyg med uppgifter om arbetsförhållanden standardiseras

Utredningen föreslår att Skatteverket får i uppgift att ta fram ett standardiserat intyg med uppgifter om arbetsförhållanden, ett så kallat arbetsintyg. Arbetsintyget kan innehålla en lång rad uppgifter, men ska utformas så att uttag av information kan skraddarsys beroende på syftet med intyget. Arbetsintyget ska till exempel kunna utformas som det i dag förekommande arbetsgivarintyget som krävs för att styrka rätten till arbetslöshetsersättning. Genom en standardiserad utformning av intyget så minskar möjligheterna att skapa falska intyg, menar utredningen.

TCO har inga principiella invändningar mot att Skatteverket får ett dylikt uppdrag. Utredningen har ett tydligt myndighets- och handläggarperspektiv men missar arbetstagarperspektivet. Det är ofta redan i dag svårt för en arbetstagare att kunna få fram dokument som styrker exempelvis rätten till lönegarantiersättning, eftersom det kan vara svårt att få fram handlingar och intyg från en konkursad arbetsgivare.

Regeringen bör i det kommande beredningsarbetet beakta vad som händer om uppgifter till ett arbetsbevis inte lämnas in av arbetsgivaren eller om felaktiga uppgifter lämnas in. Utgör arbetsbeviset ett formkrav som innebär att avsaknaden av ett sådant innebär att rätten till ersättning går förlorad? Och om uppgifterna i arbetsbeviset inte stämmer överens med de faktiska omständigheterna, exempelvis om arbetstagaren har tjänat mer än vad arbetsgivaren har rapporterat till Skatteverket, omfattas detta i så fall såsom i dag av fri bevisprövning?

TCO vill också göra regeringen uppmärksam på att frågan om e-inkomst och elektroniska månadsuppgifter, som avses ersätta arbetsgivarintygen, är långt kommen och kommer att innebära en betydande effektivisering av administrationen i särskilt arbetslöshetsförsäkringen, det vill säga i a-kassornas handläggning.

Utredningens förslag om arbetsintyg får inte försvåra eller försena införandet av elektroniska månadsuppgifter utan måste ske inom ramen för denna nya ordning.

Avsnitt 7.5.3 Underrättelseskyldigheten i folkbokföringsförordningen utvidgas

Utredningen föreslår att tillämpningsområdet för 2 § *folkbokföringsförordningen (1991:749)* utvidgas så att samtliga myndigheter och kommuner omfattas av skyldigheten att underrätta

Skatteverket så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen eller om det finns anledning att anta att uppgifter som är registrerade i folkbokföringen är felaktiga eller ofullständiga.

TCO förutser stora tillämpningsproblem och i många fall omotiverad utökad byråkrati om förslaget att samtliga myndigheter och kommuner ska underrätta Skatteverket så snart det finns anledning att anta att den adress en person har inte är registrerad i folkbokföringen. Enbart med tanke på den bostadssituation som råder för bland annat unga, studenter, arbetssökande, tillfälligt anställda/anlitade och nyanlända som innebär att det är svårt att få en fast bostadsadress och man ofta tvingas flytta omkring kan den föreslagna ändringen uppfattas som både orimlig i sig och onödigt integritetskränkande.

Avsnitt 7.6.1 Folkbokföringsverksamheten ges möjlighet att göra besök

Utredningens föreslår att Skatteverket får för bedömning av folkbokföring när det behövs göra besök på den adress där den enskilde är eller kan antas vara bosatt.

TCO anser att med hänsyn till den personliga integriteten bör rekvisitet "när det behövs" ersättas med "när det är nödvändigt".

Avsnitt 8.2.3 Migrationsverket ges återkravs rätt

Migrationsverket föreslås ges möjlighet att återkräva felaktigt utbetalt bistånd, med förebild i socialtjänstlagens (2001:453) bestämmelser.

TCO anser som framgått ovan att utbetalningar av ersättningar och bidrag ska utgå från korrekta grunder. Däremot vill TCO understryka att de uppgifter som ligger till grund för utbetalning av bistånd enligt *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.* ofta uppges vid en av de tidigaste kontakterna med myndighet som en enskild har i Sverige. Det kan i ett sådant sammanhang förekomma missförstånd och misstag. Enligt utredningens granskning rör det sig om relativt små belopp i varje enskilt fall, samtidigt som återbetalningskrav kan ha en oerhörd inverkan på den enskilde.

Avsnitt 8.2.4 Utbetalning av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket

Utredningen föreslår att uppgiften att utbetala lönegarantin flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket.

TCO kan, som inledningsvis noterades, konstatera att frågan om lönegarantin behandlas mycket summariskt i betänkandet. När det gäller att flytta utbetalning av lönegaranti från länsstyrelserna har

den frågan varit föremål för utredning några gånger tidigare och då lett till olika förslag på lösningar.

I ett lönegarantiärende är det i dag flera myndigheter inblandade: länsstyrelserna, Kronofogden (genom Tillsynsmyndigheten i konkurser) och konkursförvaltaren/rekonstruktören som i fråga om lönegarantibeslut är myndighetsutövande. Det råder dessutom till viss del ovisshet om kompetensen mellan allmän domstol och förvaltningsdomstol (Danhard, 5 uppl, s. 350 ff). I rättsfallet HFD 2016 ref 62 avgjorde Högsta förvaltningsdomstolen en principiell fråga om lönegaranti och offentligt ackord som typiskt sett avgörs i allmän domstol.

En fördel med en utbetalare är att förutsättningarna för enhetlig hantering av ärendena ökar. Ett förhållande som i dag varierar mellan de sju länsstyrelserna är hur många utbetalningstillfällen som förekommer under en månad. Det kan vara av stor betydelse för den som har varit utan lön under en längre tid att få pengarna utbetalda så snart lönegarantibeslutet är fattat. Det är därför positivt om sådana betalningar sker enhetligt och mycket oftare än en gång per månad.

TCO kan se fördelar med att samla alla utbetalningar från lönegarantin till ett ställe och det är möjligt att Skatteverket skulle vara en lämplig myndighet att handha utbetalningarna men TCO kan också se nackdelar till exempel i form av att besluten hamnar längre från arbetsplatsen och konkursförvaltningen.

Om man ger sig i kast med att flytta lönegarantifrågor mellan olika myndigheter bör man samtidigt överväga om dagens system med flera olika inblandade myndigheter är den mest ändamålsenliga. Vore det exempelvis bättre att samla utbetalningsproceduren, tillsynen och domstolsprocessandet under en och samma myndighet? Poängerna med detta skulle kunna vara att samla kompetens på samma ställe men även att säkerställa att reglerna tillämpas på ett enhetligt sätt. Det skiljer sig även väldigt mycket mellan olika konkursförvaltare i frågan om kunskap i lönegarantifrågor. Bör även besluten om rätt till lönegarantiersättning tas av en och samma myndighet?

TCO är inte i nuläget berett att tillstyrka ett förslag utbetalning av lönegarantin flyttas till Skatteverket. Frågan måste först utredas på ett mer genomgripande sätt så att förslaget är bättre underbyggt och med ett tydligt helhetsperspektiv.

TCO anser därför att regeringen bör göra en grundlig utredning och konsekvensanalys som därefter remissbehandlas innan beslut fattas om att utbetalningsansvaret ska flyttas från länsstyrelserna.

Avsnitt 8.3.1 Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas

Utredningen föreslår att myndigheters skyldighet enligt *lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystem* att underrätta den myndighet som utbetalar en viss förmån vid misstanke om att utbetalningen är felaktig utvidgas.

TCO tillstyrker utredningens förslag.

TCO kan dock konstatera att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer har särskilda uppdrag och inte är myndigheter vilka övriga, bortsett från arbetslöshetskassorna, som åläggs en underrättelseskyldighet enligt *lagen* är, det är oklart om det innebär några särskilda problem eftersom frågan inte behandlats i betänkandet.

Samtidigt vill TCO framhålla vikten av att en sådan underrättelse inte utan ytterligare utredning leder till att enskilda förmånstagare misstänkliggörs eller på annat sätt drabbas negativt. Orsakerna till en felaktig utbetalning kan vara många och behöver inte grundas i uppsåt eller brottslighet från mottagarens sida. Det är centralt för tilltron de myndigheter som administrerar välfärdssystemen att orsakerna bakom en felaktig utbetalning klargörs så skyndsamt som möjligt och att eventuella konsekvenser för mottagaren av den felaktiga utbetalningen fastställs på ett rättssäkert sätt genom de rättsliga och administrativa processer som finns för att hantera dessa.

Avsnitt 8.3.5 Arbetsförmedlingen ges möjlighet att inhämta uppgifter från tredje man

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska kunna kräva in uppgifter från myndigheter och försäkringsinrättningar som avser fysiska och juridiska personer. De uppgifter som kan inkrävas är av betydelse för utbetalningar inom ramen för arbetsmarknadspolitisk programverksamhet. Banker och andra penninginrättningar ska på begäran av Arbetsförmedlingen lämna uppgifter i samma syfte.

På basis av Arbetsförmedlingens egna önskemål och på basis av utredningens kartläggning av kvalificerad brottslighet riktad mot Arbetsförmedlingen redovisas en rad möjliga ändringar i reglerna för uppgiftsskyldigheten för tredje man gentemot Arbetsförmedlingen. TCO tillstyrker dessa. Regeländringarna kommer att möjliggöra en minskning brottsligheten på detta område, något som även kommer att gynna de oskyldiga arbets sökande som kriminella och oseriösa arbetsgivare idag använder som arbetskraft. Arbetsförmedlingen har idag skyldighet att samverka med facklig organisation när en arbetssökande i programverksamhet ska placeras på en arbetsplats.

Syftet är att motverka en oseriös hantering i programverksamheten. Det har varit svårt för de fackliga organisationerna att få detta samrådsförfarande att fungera. Sedan en tid pågår dock ett utvecklingsarbete mellan Arbetsförmedlingen och de fackliga organisationerna. TCO:s bedömning är att utredningens förslag kommer att underlätta att detta arbete.

I sammanhanget noterar utredningen att nystartsjobben faller utanför ramen för utredningens förslag. TCO anser att det är en brist. Nystartsjobb är den till antalet enskilt största subventionerade anställningsformen. Fram till nyligen var kontrollmöjligheterna för Arbetsförmedlingen bristfälliga, trots att det handlar om en mycket hög subvention av arbetsgivarens kostnader. Det finns därför anledning att förstärka reglerna för uppgiftsskyldighet även för nystartsjobben.

Avsnitt 9.3 Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter

Utredningen föreslår att konkursförvaltare, företagsrekonstruktör och Kronofogdemyndigheten åläggas att anmäla om brott mot bidragsbrottslagen kan misstänkas.

TCO anser som framgår nedan att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har analyserat lämpligheten och konsekvenserna av att lönegarantin ska omfattas av bidragsbrottslagen, och kan därför varken tillstyrka eller avstyrka utredningens förslag i den delen. Detsamma gäller förslaget om anmälningsskyldigheten.

TCO kan dock konstatera att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer inte är myndigheter vilka övriga som åläggs en anmälningsskyldighet enligt bidragsbrottslagen är. Om detta innebär några komplikationer är oklart eftersom frågan inte berörs i betänkandet.

Avsnitt 10.4.1 Bidragsbrottslagens tillämpningsområde utvidgas

Utredningen föreslår i detta avsnitt att bidragsbrottslagen även ska omfatta lönegarantin. De åberopade skälen för förslaget är att lönegarantin är utsatt för kvalificerad välfärdsbrottslighet och att lönebidraget också behöver ett förstärkt straffrättsligt skydd och att det är en tydligare och mer ändamålsenlig ordning att låta lönegarantin också omfattas av lagen.

I propositionen 2006/07:80 Bidragsbrottslagen avhandlas utförligt frågan om vilka ersättningar och system som ska omfattas av lagen och regeringen kommer där till slutsatsen att lönegarantin skulle lämnas utanför. TCO har i och för sig ingen anledning att ifrågasätta

utredningens kartläggning av välfärdsbrottslighetens omfattning och bedömningen att det finns ett behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd för lönegarantin, men anser att frågan inte analyseras tillräckligt i betänkandet.

Även om det är så som utredningen konstaterar, att lönegarantisystemet uppvisar flera likheter med välfärdsförmånerna, så är det ändå så att de också skiljer sig åt på en del väsentliga punkter. För att nämna någon så är det ingen myndighet direkt involverad vid ansökan och beslut om ersättningen. Istället är det flera andra aktörer inblandade, bland annat en konkursförvaltare eller företagsrekonstruktör och ofta också en eller flera fackliga organisationer. En annan skillnad är att en arbetstagares rätt till lönegaranti i stor utsträckning är beroende av en arbetsgivares agerande i olika avseenden och ersättningsrätten är dessutom kringgärdad av olika specialbestämmelser, bland annat mycket korta preskriptionsfrister.

Uppsåtliga och grovt oaktsamma handlingar är straffbara enligt bidragsbrottslagen. En konkurs föregås ofta av oreda i arbetsgivarens verksamhet och det kan vara svårt för arbetstagaren att få fram underlag som styrker rätten till lönegarantiersättning. Både tillgången till underlag och möjligheten att styrka underlagens korrekthet är ofta i händerna på arbetsgivaren. Det finns en risk för att arbetstagare oavsiktligt lämnar felaktiga uppgifter och det är därför viktigt att propositionen mycket tydligt klargör var gränsen går för oaktsamhetsbrottet.

Vad det innebär för den enskilde i lönegarantisammanhanget i jämförelse med andra välfärdsförmåner som omfattas av lagen vet vi inte eftersom den saken inte undersökts i utredningen.

TCO anser att regeringen bör göra en ingående analys, bland annat om vad det skulle innebära för den enskilde arbetstagaren om bidragsbrottslagen görs tillämpning men även vad det skulle få för konsekvenser för andra aktörer som förekommer i lönebidragsmanhanget, innan beslut fattas om att inkludera lönegarantin i bidragsbrottslagen.

Avsnitt 10.4.2 Straffskalan för grovt bidragsbrott höjs

TCO tillstyrker utredningens förslag om höjningen av straffskalan för grovt bidragsbrott. Att maxstraffet för grovt bidragsbrott höjs till fängelse i 6 år, och därmed är i nivå med maxstraffet för grovt bedrägeribrott, anser TCO är en viktig markering att bedrägeribrott mot välfärdssystemen är lika allvarligt som bidragsbrott mot privata objekt. Att grova välfärdsbrott leder till kännbara påföljder är viktigt för välfärds- och rättssystemens legitimitet.

Kapitel 11 Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen

TCO ser det som centralt för det svenska socialförsäkringssystemets legitimitet att brottsligt missbruk av välfärdssystemet upptäcks och beivras. I förlängningen riskerar brottsligt missbruk av välfärdssystemet att urholka allmänhetens stöd till generella välfärdssystem, vilket i främsta rummet torde drabba de som är i störst behov av stöd från välfärdssystemen.

TCO är dock tveksam till att en särskild enhet för bekämpande av bidragsbrott inrättas vid Försäkringskassan. TCO menar att strävan bör vara att hålla samman rättsväsendet inom ramen för de existerande brottsbekämpande myndigheterna och att de istället tillsammans med erforderligt stöd från andra myndigheter, såsom Försäkringskassan, bekämpar brott. Som utredningen understryker, är det centralt att den myndighet som utreder välfärdsbrott har mycket god kännedom om välfärdssystemen och deras administration.

TCO ser därför i huvudsak två alternativ som TCO anser bör utredas vidare. Det första är att enheten för bekämpande av bidragsbrott inrättas vid Polismyndigheten. Genom att förlägga en enhet för bekämpande av bidragsbrott inom Polismyndigheten istället för Försäkringskassan kan detta även underlätta bekämpandet av välfärdsbrott som har sin grund i välfärdssystem, eller transfereringar, som ligger utanför Försäkringskassans ansvarsområde.

Det andra tänkbara alternativet är att enheten för bekämpande av bidragsbrott inrättas vid Ekobrottsmyndigheten. Ett skäl som talar för denna lösning är att bidragsbrott rimligen många gånger är kopplad till andra former av ekonomisk brottslighet.

TCO vill också i detta sammanhang understryka vikten av att den brottsbekämpande myndighet där den föreslagna enheten inrättas tillförs resurser så att verksamheten kan anpassas till den brottslighet som ska bekämpas, vilket är särskilt centralt inom områden där samhällsliga och tekniska förändringar ger upphov till nya former av brottslighet.

Ett ökat fokus på välfärdsbrottslighet kräver även att Polismyndigheten, eller Ekobrottsmyndigheten, tillförs resurser för att säkerställa ett effektivt bekämpande av denna typ av brottslighet. Samhällsekonomiskt torde dock denna kostnad till stor del kunna återfås genom att de kostnader som är sammanbundna med välfärdsbrottslighet minskas. Därtill kommer vinsten av att stärka de allmänna välfärdssystemens legitimitet och tilltron till dessa system bland allmänheten genom att välfärdsbrottsligheten bekämpas mer effektivt.

Genom att inrätta en ny organisation för bekämpande av välfärdsbrott inom ramen för annan myndighet än Försäkringskassan undviks den problematik kring åtskillnad mellan bidragsbrottsenhetens verksamhet och den övriga verksamheten vid Försäkringskassan som även utredningen tar upp. Det är centralt för välfärdssystemens legitimitet att de myndigheter som administrerar välfärdssystemen har allmänhetens förtroende och att de försäkrade inte känner sig misstänkliggjorda i samband med att de söker den ersättning de har rätt till. Att organisatoriskt inrätta bekämpandet av välfärdsbrottslighet utom Försäkringskassan säkerställer att denne står oberoende.

Genom att inrätta en ny organisation för bekämpande av välfärdsbrott inom ramen för Polismyndigheten, och inte inom Försäkringskassan, undviks den problematik kring åtskillnad mellan bidragsbrottsenhetens verksamhet och den övriga verksamheten vid Försäkringskassan som även utredningen tar upp. Det är centralt för välfärdssystemens legitimitet att de myndigheter som administrerar välfärdssystemen har allmänhetens förtroende och att de försäkrade inte känner sig misstänkliggjorda i samband med att de söker den ersättning de har rätt till. Att organisatoriskt inrätta bekämpandet av välfärdsbrottslighet inom Polismyndigheten istället för Försäkringskassan säkerställer att Försäkringskassan står oberoende.

Kapitel 12 Näringsförbud och spärrtid

Utredaren föreslår att vid bedömningen av om näringsförbud är påkallat från allmän synpunkt ska även frågan om omfattande missbruk eller överutnyttjande av välfärdssystem beaktas.

TCO kan instämma i detta förslag.

I detta kapitel tas även andra regelverk av betydelse upp, exempelvis tillståndskrav. Här finns dock varken förslag eller bedömningar. I avsnitt 2.4.3 finns en redovisning av Välfärdsutredningens förslag kring tillståndsplikt för att få ta emot offentlig finansiering inom välfärdssektorerna och reglering av att kommuner och landsting endast får utge ersättning till sådana företag. Förslag om tillsyn och kontroll samt ägar- och ledningsprövning finns också redogjort för. Avsnittet avslutas med "Utredningen ställer sig därför bakom dessa förslag och menar att de är angelägna att genomföra".

TCO vill därför i sammanhanget påminna om TCOs ståndpunkter i remissyttrande över Välfärdsutredningen: "I och med att förslaget om vinstbegränsning avstyrks, så avstyrker TCO också förslaget om särskilt tillstånd för att ta emot offentliga medel i de av utredningen föreslagna verksamhetskategorierna."..." Tillståndsplikt för de verksamheter som idag inte har sådan måste grundas på en analys av behovet av tillstånd utifrån kvalitetskrav."..." TCO instämmer i att en ägar- och ledningsprövning ska ske, och detta även vid överlåtelseer."

En sådan hade kunnat införas i ett långt tidigare skede utifrån Ägarprövningsutredningens förslag, som dessutom är mer långtgående i och med att även långsiktigheten prövas.

TCO anser, till skillnad från utredaren, att en ägarprövning även ska avse långsiktighet. Utformningen av det kravet behöver anpassas beroende på verksamhetens karaktär.”

Avsnitt 13.5 Krav på spårbara betalningsmedel införs som villkor för vissa utbetalningar

Utredningen föreslår löneutbetalningar till de personer för vilka stöd som nystartsjobb, andra arbetsmarknadspolitiska verksamheter, yrkesintroduktionsanställningar ska ske elektroniskt. Likaså ska det arbete som ligger till grund för rot- och rutavdrag avlönas med elektronisk betalning, och fakturan för detta arbete ska betalas elektroniskt av den som blir berättigad till skattereduktionen.

TCO tillstyrker samtliga förslag.

Det finns goda skäl att så långt möjligt begränsa inblandning av kontanta medel i sammanhang som gäller löner, inte minst ur kontroll och bevissynpunkt. Att ställa spårbar, och därmed kontrollerbar, elektronisk betalning som villkor för att kunna ta del av olika statliga stöd är helt rimligt. I normalfallet är det inte någon oskälig inskränkning för den enskilde anställda att inte ha möjligheten att få lön utbetald kontant.

Även om TCO ser det som påkallat att införa regler om att såväl kunden för ”rot- och ruttjänster” ska betala spårbart som att de som utför detta arbete ska få sin lön elektroniskt vill vi påtala att ”rot- och ruttjänster” inte bör betraktas som välfärdstjänster. Enligt vår syn finns det en lång rad andra ekonomiska transaktioner som bör göras spårbara ur ett skattesammanhang, utan att de ska betraktas som välfärdstjänster.

Avsnitt 14. 5 En samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas

Utredningen gör bedömningen att en samordnad utbetalningsfunktion bör inrättas, och föreslår därför att regeringen i särskild ordning bör utreda om hur en samordnad statlig utbetalningsfunktion bör organiseras och hur dess uppdrag bör se ut.

TCO delar inte den uppfattningen.

TCO ser visserligen många fördelar med en kontroll av att ömsesidigt uteslutande ersättningar inte samtidigt kan betalas ut, och andra möjligheter som utredaren pekar på.

TCO befarar dock samtidigt att en gemensam utbetalningsmyndighet kan komma att leda till onödiga och omotiverade fördröjningar i

handläggningen och en olycklig tröghet i systemet för det stora flertalet personer som på korrekta grunder är berättigade att uppbära olika ersättningar från välfärdssystemen och som är beroende för sin försörjning att utbetalningar sker på ett snabbt, regelbundet och förutsägbart sätt.

TCO ifrågasätter om en gemensam utbetalningsfunktion är en proportionerlig och effektiv systemförändring. Enskilda personer riskerar att råka ut för långa fördröjningar av sina utbetalningar om en misstanke om fel ska utredas bakåt med kanske flera olika myndigheter inblandade.

TCO anser därför att en utredning om en samordnad utbetalningsfunktion först och främst bör besvara frågan om en sådan överhuvudtaget är lämplig att införa, och i så fall vilken typ av uppdrag den ska ha, vilka typer av ersättningar som bör kunna betalas ut samt möjligheten att enbart ha efterhandskontroller och gemensamt system för återkrav.

Eva Nordmark
Ordförande

Lise Donovan
Chefsjurist

Datum Vår referens
2017-08-28 FB

Justitiedepartementet

(SOU 2017:37)

103 33 Stockholm

ju.krim@regeringskansliet.se

Remissvar

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

Vårdföretagarna, som är en arbetsgivar- och branschorganisation för privata vård- och omsorgsföretag med cirka 2 000 medlemmar och drygt 100 000 årsanställda, vill härmed lämna följande synpunkter på ovanstående remiss.

Vårdföretagarna är positiva till att regeringen vill göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet. Utredningen är viktig för att bibehålla förtroendet för välfärden och Vårdföretagarna ställer sig i huvudsak bakom de flesta förslagen som presenterats.

Sammanfattning

För att komma till bukt med kriminalitet inom välfärden är det av största vikt att centrala myndigheter samarbetar. Lättnader inom offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) är därför nödvändigt så att informationsspridningen mellan myndigheter inte utgör något problem. Vårdföretagarna anser att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) är en avgörande myndighet för att stoppa brottslighet och måste därför ges större utrymme och lättare få tillgång till exempelvis Försäkringskassans register.

Vidare är det av stor vikt att myndigheter agerar och gör en anmälan då brott mot välfärden uppdagas. Till skillnad mot utredningen anser vi därför att en obligatorisk anmälningsskyldighet för myndigheter bör införas.

Vi håller med utredningen om att en enskild myndighet bör få ansvara för utredning av kriminalitet inom välfärden. Däremot tror vi inte att Försäkringskassan är bäst lämpad för uppdraget. Att ha en myndighet som ansvarar för utbetalning av ekonomiska medel och samtidigt kräver in pengar samt leder utredningar om brottslighet, ökar sannolikt risken för jäv och partiska beslut. Dessutom finns möjlighet för en direkt styrning från regeringen vilket kan verka negativt.

Det är viktigt att göra det så svårt som möjligt för kriminella personer att agera inom välfärden. Till skillnad mot utredningen anser vi att en spärrtid för företag bör införas när ett brott uppdagas. Detta ger en tydlig signal till omvärlden och minskar troligtvis lockelsen men även möjligheten att låta andra i företaget fortsätta den kriminella verksamheten.

Till sist tror vi att ett effektivt sätt att minska brottslighet och förbättra utförandet av vården är att mäta kvaliteten. Nationella och jämförbara kvalitetsmått där det tydligt framgår hur pass bra en viss verksamhet presterar inom olika områden, gör att de dåliga slås ut och de med hög kvalitet blir kvar. Med krav på transparens så som

Vårdföretagarna har på sina medlemmar leder också till att det blir svårare att bedriva oseriös verksamhet.

7.5 Ett effektivare och mer ändamålsenligt informationsutbyte

I februari 2016 bjöd Vårdföretagarna tillsammans med fackförbundet Kommunal in 12 olika myndigheter och representanter från regeringen till en workshop för att diskutera brottslighet inom personlig assistans. Slutsatser från mötet var att det inte finns en samlad bild av hur utbredd kriminaliteten inom välfärden är samt att det råder brist på samordning och möjlighet att dela viktig information mellan myndigheter. Därför står vi bakom utredningens förslag om att berörda myndigheter ska kunna delge varandra information vid misstanke om brott.

En viktig myndighet som utredningen endast nämner kortfattat är Inspektionen för vård och omsorg, IVO. Myndigheten prövar ansökningar om tillstånd och ansvarar för tillsyn av enskilda verksamheter enligt socialtjänstlagen (SoL), lagen om stöd till vissa funktionshindrade (LSS), och för verksamheter inom hälso- och sjukvård. IVO är det sista nålsögat alla välfärdsutförare måste passera för att få ett tillstånd och därmed kunna leverera vård och omsorg till allmänheten. Vandelsprövning av föreståndare genomförs för att få en bild av personens lämplighet för uppdraget och tillstånd kan dras in när vanvård eller fusk och brottslighet uppdagas. För att stävja brottslig verksamhet är det av största vikt att personer med kriminella uppsåt aldrig ges möjlighet att verka inom välfärden. Därför är det helt centralt att IVO ges möjlighet, precis som andra myndigheter som utredningen tar upp som förslag, att snabbt kunna samverka med andra myndigheter så som Skatteverket, Försäkringskassan, Ekobrottsmyndigheten och Polisen med flera utan att sekretessregler sätter stopp. Önskvärt vore även en gemensam databas där myndigheter med behörighet snabbt kan ta del av viktig information om näringsidkares lämplighet vid exempelvis vandelsprövning inför tillståndsgivning. Idag finns inte möjligheten att samköra myndigheternas register, vilket försvårar jakten på kriminella aktörer.

Precis som utredningen tar upp är det inte ovanligt att samma personer dyker upp i ledande ställningar i andra nystartade företag när en verksamhet stoppas på grund av oegentligheter. Därför är ett gemensamt register att föredra för att snabbt få en överblick av personers lämplighet.

9.3 Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter

För att kunna stoppa eventuell brottslighet inom välfärden är det viktigt att agera så fort som möjligt då misstanke finns. Kriminella personer lär sig snabbt att hitta kryphål i lagen och kan göra sig skyldiga för en rad olika brott inom flera områden. Utredningen för en diskussion om vikten av att myndigheter anmäler misstänkt brott till brottsbekämpande myndigheter:

”Eftersom det är mycket angeläget att de misstänkta brott som myndigheterna upptäcker faktiskt anmäls, måste regelverket kring myndigheternas skyldighet att anmäla vara tydligt och klart. En sådan

*tydlig och uttalad skyldighet skapar också förutsättningar för en likvärdig behandling oavsett vilket system som brottet riktas mot.”
(s. 430)*

Något förvånande lutar sig utredningen trots detta på en drygt 30 år gammal proposition 1983/84:142 (s. 23 f.) i sitt ställningstagande där frågan om införande av en allmän skyldighet för myndigheterna att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar diskuteras. Slutsatsen i regeringsförslaget var att det redan fanns bestämmelser på ett flertal områden om skyldighet för en viss myndighet att anmäla misstankar om brott vilket kunde verka kontraproduktivt, varför förslaget avlogs. Med anledning av detta anser utredningen att en generell skyldighet för myndigheter att anmäla brott inte bör införas.

Vårdföretagarna anser dock att om målet är att få bort de kriminella aktörerna från välfärden måste det finnas en skyldighet för samtliga statliga myndigheter att gripa in och anmäla då ett brott uppdragas. Annars är risken överhängande att brottsligheten fortsätter då mödan för att upprätta en frivillig anmälan anses för tidskrävande då ett krav inte finns.

11 Ny organisation för att bekämpa brott mot välfärdssystemen

Då brottsligheten i välfärden finns inom flera olika områden, håller vi med utredningen om att det är viktigt med en samlad enhet för att göra brottsbekämpningen så effektiv som möjligt. Dagens system då olika typer av brott hanteras på skilda håll hos olika myndigheter är både ineffektiv och riskerar att utestänga viktig information i utredningsarbetet. Att låta en central enhet utanför Polisen ansvara för brottsbekämpningen ökar chansen att snabbare komma åt de kriminella aktörerna. Vi är dock skeptiska till ifall Försäkringskassan är bästa ställe att placera denna enhet på. Myndigheten ansvarar idag för utbetalning av de flesta ekonomiska bistånden i landet, som exempelvis den statliga assistansersättningen. Det finns en klar risk för jävsituation ifall myndigheten både betalar ut ersättning och samtidigt ansvarar för brottsbekämpningen. Möjligheten för regeringen att påverka utbetalningarna av de ekonomiska bistånden ökar också sannolikt. Assistansersättningen har debatterats flitigt i media under lång tid och i budgeten 2016 aviserade regeringen att:

”Förstärkt kvalitet, träffsäkerhet, helhetssyn och mångfald i de stödinsatser som LSS omfattar ska finansieras med besparingar inom assistansersättningen”.

Samtidigt går att läsa i regeringens regleringsbrev till Försäkringskassan samma år:

”Försäkringskassan ska bidra till att bryta utvecklingen av antalet timmar inom assistansersättningen”.

Resultatet av detta blev att utgifterna för den statliga assistansersättningen minskades med cirka 4 miljarder kronor förra året. Vi ser en överhängande risk att då regeringen uppdrar till Försäkringskassan att minska utgifterna inom ett välfärdsområde, kan även den nya brottsbekämpande enhetens verksamhet påverkas. Det riskerar att äventyra hela rättssäkerheten i socialförsäkringens områden.

Att Försäkringskassan deltar i brottsutredningarna är helt centralt, liksom experter från IVO och andra viktiga myndigheter, men förslagsvis bör denna enhet inrättas inom Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten alternativt Skatteverket. Detta för att säkerställa utredningarnas opartiskhet och minimal inblandning från politiska beslut.

12.3 Spärrtid för företag vid missbruk av välfärdssystemen

Utredningens uppdrag har bland annat varit att överväga behovet av och förutsättningarna för att kunna spärra företag som i avsevärd omfattning missbrukat eller överutnyttjat välfärdssystemen från att få ytterligare medel utbetalt under en viss tid (spärrtid). I utredningen förs ett långt resonemang om fördelar och nackdelar samt behovet av att kunna spärra företag från att få ersättningar utbetalda och om de möjligheter som finns i dag. Å enas sidan menar utredningen att ett flertal förhållanden uppmärksammas som pekar på ett behov av att införa en spärr mot företag, exempelvis när privata utförare uppsåtligen har tillskansat sig ekonomiska medel på felaktiga grunder. Å andra sidan ifrågasätter utredaren i vilken utsträckning en spärrtid kan få avsedd effekt. Utredningen menar att det sannolikt är i ganska få fall, vilket talar mot att införa en reglering om spärrtid.

Vårdföretagarna anser att om målet är att stoppa brottsligheten inom välfärden måste krafttag tas mot de kriminella aktörerna. Om införande av en spärrtid medför att ett företag med kriminella ägare stoppas för att verka inom välfärdsområdet är det en vinst för samhället. Därför anser vi att fördelarna väger upp de eventuella nackdelar som finns med att införa spärrtid. För att försäkra sig om att brottslighet inte förekommer inom offentliga verksamheter bör även någon form av sanktion införas då kommuners verksamheter inte sköts seriöst.

Vårdföretagarnas övriga synpunkter: Mät kvaliteten för att minska brottslighet

Idag drivs två av fem vårdcentraler och ett av fem äldreboenden av privata aktörer. De privata utförarnas bidrag är ovärderlig och behövs med tanke på utmaningarna med en allt större andel äldre i befolkningen. Konkurrensen bidrar till att höja kvaliteten för hela Sveriges välfärd och det innebär även ett alternativ för de som väljer vårddyrket. Samtidigt åvilar ett stort ansvar att vara en seriös aktör och att bidra till att minimera möjligheten för oseriösa vård- och omsorgsföretag att få fäste. Vårdföretagarna har därför infört obligatoriska medlemskrav för transparens och öppenhet. Kraven gäller bland annat att redovisning inom kvalitet, personal, ekonomi, ägare och styrelse ska finnas synliga på respektive hemsida. Syftet är att öka allmänhetens förtroende för branschen, patienter, brukare och allmänheten enklare ska få relevant information om medlemsföretagen. Innan medlemskap beviljas genomförs en granskning av ägare och ekonomi för att minimera risken att få ett oseriöst företag som medlem. Då ett företag inte lever upp till medlemskraven eller betar sig oetiskt, kan medlemskapet dras in med omedelbar verkan.

Idag är svårt för allmänheten kunna jämföra kvalitet inom vård och omsorg, vilket medför att möjligheterna att göra informerade val är begränsade. Det öppnar även upp för kriminella aktörer att etablera sig då kraven på att ett kvalitetsarbete är mycket

begränsat. Oftast är kriminellt och oseriöst utförande tätt förknippat med undermålig kvalitet. Orsaken till att det är svårt att jämföra kvaliteten är att det saknas nationella principer för hur kvalitet ska mätas och redovisas inom vård och omsorg. Därför har Vårdföretagarna utvecklat kvalitetsdeklarationer för olika verksamhetsområden inom välfärden som våra medlemsföretag kan publicera på sina respektive hemsidor. Vi driver och förespråkar en oberoende nationell, kvalitetsjämförelse av den svenska vården och omsorgen, både privat och offentlig. Vi menar att tydliga transperenskrav och presentation av företags kvalitetsarbete som jämförs nationellt sannolikt försvårar för oseriösa utförare att verka inom välfärden.

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)

Ju2017/04129/KRIM

Sammanfattning

Konkurrensverket anser att välfärdsbrottslighet och andra former av felaktiga bidrag och subventioner till företag snedvrider konkurrensen och kan hindra seriösa företag att bedriva verksamheter till rimliga villkor. Det är därför mycket angeläget att fusk och överutnyttjande av olika stöd och subventioner motverkas och beivras.

Konkurrensverket vill erinra om att upphandlande myndigheter kan utesluta leverantörer som gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att leverantörens redbarhet kan ifrågasättas. I vissa fall bör detta innebära att myndigheter kommer att kunna utesluta företag från att delta i en offentlig upphandling om man kan visa att företaget eller dess företrädare har gjort sig skyldig till bidragsbrott och brottet har begåtts inom ramen för yrkesutövningen. Detta skulle vara en mycket kännbar och avskräckande sanktion som skulle avhålla många företag från sådan brottslighet.

Konkurrensverket vill också erinra att det register över företags verkliga ägare som håller på att byggas upp av Bolagsverket bör öka möjligheterna att identifiera företag som ägs av personer som dömts för bidragsbrott. Konkurrensverket anser att regelverk och rutiner bör tas fram som gör det möjligt för upphandlande myndigheter identifiera företag som ägs eller leds av personer som dömts för bidragsbrott så att de, om det bedöms lämpligt, kan uteslutas från upphandlingar.

Felaktiga stöd till företag snedvrider konkurrensen på flera marknader

Utredningen refererar till flera undersökningar och rapporter som visar att det sker ett systematiskt utnyttjande av bland annat olika arbetsgivarstöd, och att brottsligheten ofta rör sig mellan olika myndigheter och olika former av stöd.

Konkurrensverket kan konstatera att flera av de exempel på fusk och överutnyttjanden som tas upp i utredningen handlar om företag som är verksamma i upphandlade verksamheter. De företag som erhåller felaktiga stöd och subventioner får en orättmätig fördel som snedvrider konkurrensen och minskar möjligheterna för andra företag att bedriva seriösa verksamheter på rimliga villkor. Från konkurrenssynpunkt är det därför mycket angeläget att fusk och överutnyttjande av olika stöd och subventioner motverkas och beivras.

En risk att bli utesluten från offentliga upphandlingar skulle kunna vara ett effektivt sätt att avhålla företag från bidragsbrott

Konkurrensverket instämmer i utredningens bedömning att en väl avvägd och ändamålsenlig kontroll hos myndigheterna är det mest ändamålsenliga verktyget för att motverka avsiktliga felaktiga utbetalningar. Konkurrensverket vill dock peka på en möjlighet att minska incitamenten för företag att medverka i bidragsbrottslighet. Upphandlande myndigheter kan redan idag utesluta leverantörer från att delta i en upphandling om de kan visa att leverantören gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att leverantörens redbarhet kan ifrågasättas.¹ Enligt Konkurrensverkets bedömning innebär detta att upphandlande myndigheter, efter en proportionalitetsbedömning, kommer att kunna utesluta företag om man kan visa att företaget eller dess företrädare har gjort sig skyldig till bidragsbrott och brottet har begåtts inom ramen för yrkesutövningen.

I praktiken har det ofta varit svårt att få fram uppgifter om vem som äger ett privat företag, vilket gjort det svårt att utnyttja denna möjlighet. Enligt det s.k. fjärde penningtvättsdirektivet ska dock uppgifter om företagets s.k. *verkliga huvudmän*, dvs. den eller de personer som ytterst äger eller kontrollerar exempelvis ett företag eller en förening, finnas tillgängliga i ett centralt register som myndigheter och verksamhetsutövare i princip ska ha obegränsad tillgång till.² Bolagsverket håller under år 2017 på att bygga upp ett sådant register med uppgifter om verkliga huvudmän för svenska företag.³

Konkurrensverket anser att det vore önskvärt att det skapas rutiner som innebär att upphandlande myndigheter enkelt kan identifiera vilka anbudslämnande företag som ägs eller leds av personer som dömts för bidragsbrott, så att myndigheten kan göra en bedömning i varje enskilt fall om företagen bör uteslutas vid upphandlingen.

Konkurrensverket anser därför att regeringen på lämpligt sätt bör låta utreda hur upphandlande myndigheter på ett ändamålsenligt och korrekt sätt kan ta del av information som kan användas för att identifiera företag som ägs eller leds av personer som dömts för bidragsbrott.

¹ LOU 13 kap 3 § 3

² SOU 2016:8 sid 27

³ <http://bolagsverket.se/om/oss/fler/verklig-huvudman>

YTTRANDE

2017-08-23 Dnr 453/2017

3 (3)

Om personer som döms för bidragsbrott i praktiken hindras från att äga eller leda företag som deltar i offentliga upphandlingar skulle detta enligt Konkurrensverkets bedömning vara ett effektivt sätt att avskräcka många företag och företagsledare från att medverka i bidragsbrottslighet.

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektören. Föredragande har varit biträdande avdelningschefen Stefan Jönsson

Karin Lunning

Stefan Jönsson



**LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND**
Enheten för lednings- och
verksamhetsstöd

Yttrande
2017-08-18

sid 1 (6)

Dnr: 207-8845-2017

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet

Detta yttrande behandlar endast de delar som berör lönegaranti i betänkandet SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra och beivra (dnr Ju2017/04129/KRIM). Yttrandet kring lönegarantin har sammanställts av Länsstyrelsen Östergötland och bygger på inhämtade synpunkter från de länsstyrelser som hanterar lönegaranti, det vill säga länsstyrelserna i Dalarna, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland.

Övergripande svar på remissen för länsstyrelsernas räkning har koordinerats av Länsstyrelsen i Gävleborgs län. Länsstyrelsen i Östergötlands län delar synpunkterna i Gävleborgs övergripande svar (dnr 3765-2017) på remissen som helhet. Särskilt vill Östergötland betona behovet av underrättelseskyldighet för kommuner då vi i samband med tillsyn har uppmärksammat brister till följd av detta.

Sammanfattning

Länsstyrelserna anser att det finns skäl att ändra bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på det vis som utredningen föreslår. De föreslagna ändringarna av lagarna tillgodoser ett ökat skydd mot brott som är riktade mot välfärdssystemet. Dock bör utbetalande myndighet läggas till i uppräkningsdelen av berörda myndigheter i 1 § bidragsbrottslagen och 1 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Det är även viktigt att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer får högre krav på sig samt möjlighet att göra kontroller innan de tar besluten om utbetalning. Länsstyrelserna anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning har granskat hur systemet med lönegaranti påverkas av att det är konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer som fattar beslut om lönegaranti.

Länsstyrelserna anser inte att en flytt av utbetalningsansvaret i sig leder till ökad säkerhet i utbetalningarna. Eventuellt beslut om att lönegarantin ska handläggas av annan myndighet bör avvaktas med tills utredningen om en samordnad utbetalningsmyndighet är genomförd. Länsstyrelserna ser hellre en långsiktig lösning om en flytt skulle bli aktuell, än att riskera att verksamheten

flyttas två gånger. Länsstyrelsen i Dalarna har meddelat en avvikande uppfattning.

Vid en eventuell flytt av lönegaranti till en annan myndighet bör en tydligare ekonomisk utredning göras om hur stort belopp som bör omfördelas och från vilka anslag. Länsstyrelsen anser att utredarnas beräkningar gällande omfördelning av medel från länsstyrelserna till Skatteverket är osäker och att beloppet på 20 miljoner kronor per år kan vara felaktigt. Om en flytt av utbetalningen av lönegaranti ska ske måste detta innefatta verksamhetsövergång av både befintlig personal och IT-system för att effektivisera och minimera initiala kostnader för staten.

1.10 Förslag till lag om ändring i bidragsbrottslagen (2007:612)

Länsstyrelserna anser att det finns skäl att ändra bidragsbrottslagen 1§ och 6§. Utbetalande myndigheten av lönegarantin (idag: länsstyrelserna i Dalarna, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Västernorrland, Västra Götaland och Östergötland län) bör dock läggas till som myndighet. Detta för att om konkursförvaltare eller rekonstruktörer av någon anledning inte anmäler, så uppnår staten inte önskad effekt. Vid dessa situationer läggs istället mer arbete på Kronofogdemyndigheten som tillsynsmyndighet över lönegarantin.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Länsstyrelserna anser att det finns skäl att ändra lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar 1§. Utredarna menar att beslutsunderlagen för utbetalning av lönegaranti utgör en riskfaktor. Länsstyrelserna håller med och stödjer därför utredarnas förslag om att konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer utsedda för hantering av lönegarantiärenden också ska omfattas av underrättelseskyldighet. När det gäller lönegaranti är det viktigt att konkursförvaltare och rekonstruktörer får högre krav på sig samt möjlighet att göra kontroller innan de tar beslutet om utbetalning.

4.4.8 Länsstyrelser

Länsstyrelserna vill förtydliga vår uppgift som beskrivs i utredningen. Det är alltså fråga om en rent verkställande uppgift som ska ske med skyndsamhet (JO 2007-10-30, dnr 766–2006). Som utbetalande myndighet kan vi inte kontrollera varken anställningstid, lön eller om personen i fråga uppbär ersättning från annan inkomstkälla. Handläggningen av lönegarantin som den ser ut idag berör myndigheterna Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket. Till viss del även Kammarkollegiet för de länsstyrelser som valt att använda Kammarkollegiet för indrivning av fordringar. Kammarkollegiet är också den myndighet som betalar ut ersättning för lönegarantin till länsstyrelserna.

Dialogerna som i dagsläget förs med Skatteverket handlar om slutredovisningar, bevakningar och återkrav på företag som gått i konkurs eller

varit i rekonstruktion. Länsstyrelsen avvaktar Skatteverkets information om att konkursen eller rekonstruktionen är avslutad. Därefter driver Länsstyrelsen in den fordran som staten har rätt att återkräva. Uppgiftens volym mätt i antal årsarbetskrafter är relativt liten. Uppgiften kräver hög kompetens och den är dessutom konjunkturkänslig.

5.3.7 Länsstyrelserna

Angående informationsinhämtning. Länsstyrelserna anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning har granskat hur systemet med lönegaranti påverkas av att det är konkursförvaltare och företagsrekonstruktörer som fattar beslut om lönegaranti. Vad vi vet har inte heller information inhämtats från denna grupp.

En förvaltare är personligt ansvarig för en konkurs. För att garantera säkrare utbetalningar krävs mer än att belägga konkursförvaltarna med underrättelseskyldighet. Utredarna hänvisar till Brottsförebyggande rådet som visar att välfärdsbrottslighet avseende fusk med lönegaranti uppgår till 7-10%. Dessa brister bör kunna åtgärdas genom en effektivare handläggning från konkursförvaltarnas sida. Förvaltarna behöver fler verktyg, mer information och tydligare riktlinjer från tillsynsmyndigheten för sin hantering av konkurser. Utredarnas resultat och kartläggning behöver kompletteras mer kring detta.

7.4.1 En säkrare hantering av identitetsrelaterade frågor

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag att minska antal utfärdare av identitetshandlingar. Det skulle öka säkerheten kring lönegarantihanteringen i både länsstyrelsens och konkursförvaltarnas arbete.

7.5 Ett effektivare och mer ändamålsenligt informationsutbyte

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning när det gäller att det finns behov av ytterligare åtgärder för att förhindra brott, missbruk och felaktigt utnyttjande av bland annat lönegarantisystemet. Vi anser att det krävs fler åtgärder för att stävja den ekonomiska brottsligheten i form av att handläggande myndighet ska kunna inhämta uppgifter från bland annat Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket om berörd lönegarantiberättigande. Betänkandets förslag om att i högre grad tillåta direktåtkomst till uppgifter mellan myndigheter är därmed nödvändigt.

8.2.4 Utbetalningar av lönegaranti ska handläggas av Skatteverket

Utredningen föreslår att utbetalningsansvar för lönegaranti flyttas från länsstyrelserna till Skatteverket. Länsstyrelserna har idag en lång upparbetad erfarenhet av att snabbt och rättssäkert hantera utbetalningar av lönegaranti. Länsstyrelserna anser inte att en flytt av utbetalningsansvaret i sig leder till någon ökad säkerhet i utbetalningarna. Utredarna anser att Skatteverket har bättre förutsättningar för kontroll av uppgifter rörande till exempel anställda i ett företag, vilka löner som betalats ut med mera. Det skulle krävas ändringar av utbetalande myndighetens uppgift för att dra nytta av dessa uppgifter. Större effekt för brottsförebyggandet skulle istället vara att konkursförvaltarna får ta

del av information från Skatteverket om de anställda och tidigare löner. Besluten om utbetalning av lönegaranti ska baseras på uppgifter från en konkursförvaltare eller företagsrekonstruktör.

För att besluten om utbetalning av lönegaranti ska bli korrekta är det helt avgörande att konkursförvaltaren eller företagsrekonstruktören lämnar rätt uppgifter till myndigheten som ska sköta utbetalningen. Utredningen har inte lagt fram några förslag om att utbetalningsbesluten skulle hanteras annorlunda i detta avseende efter en verksamhetsflytt. Skatteverket skulle således på samma vis vara beroende av att de uppgifter som konkursförvaltaren eller företagsrekonstruktören lämnar är rätt för att utbetalningarna av lönegaranti ska bli korrekta. Möjligheterna att förhindra brott och göra korrekta utbetalningar av lönegaranti skulle således inte öka om uppgiften flyttades över till Skatteverket.

Snabbare kontroller

Skatteverket bör ha bättre förutsättningar till snabbare kontroller än vad länsstyrelserna har, men måste också i så fall få en annan än enbart verkställande roll för att kunna göra dessa kontroller inom lönegarantin. Länsstyrelserna kontrollerar i dag inte den lönegarantiberättigandes sidoinkomster och anställningstider. Detta då länsstyrelsernas uppgift, men även rätt för inhämtning av information från annan myndighet, är begränsad. Om Skatteverket skulle överta handläggningen av lönegarantin behöver utredningen också visa hur uppgiften ska ändras så att rättighet att göra kontroller kan utökas jämfört med idag. Ytterligare åtgärd för att uppnå en effektivare handläggning bör vara att ge tillsynsmyndigheten utökade möjligheter att utföra granskning av förvaltare samt utnyttja möjlighet till sanktioner. Vi instämmer i utredningen att länsstyrelserna inte har någon anknytning till de situationer i vilka lönegaranti ska utgå. Dock har länsstyrelserna kunskap om vilka som har fått lönegaranti utbetalt. Det finns då möjlighet att snabbare starta utredningar om en person varit aktuell för lönegaranti historiskt och sedan förekommer i fler ärenden.

Lika hantering

Utredarna argumenterar också för att det blir en likvärdig hantering av lönegarantiärenden över landet genom att Skatteverket tar över utbetalningsansvaret. Länsstyrelserna har under 2016–2017 arbetat fram ett nytt IT-system för att säkerställa en likvärdig hantering av lönegarantiärenden oavsett län. I och med det nya lönegarantisystemet Garanti och ett gemensamt arbetssätt så minskar länsstyrelserna riskerna och sårbarheten i handläggningen och har en mer samlad ansats mot brottsliga angrepp. Funktionerna i programmet minskar även risker för felaktiga utbetalningar. Programmet säkerställer också en likvärdig hantering av lönegarantiärenden. Länsstyrelserna samverkar också för att se till att ärenden om utbetalning av lönegaranti hanteras på samma vis i hela landet. Arbetet har också genom att koncentrerats till enbart sju länsstyrelser, från tidigare 21, redan idag i samordnat och likriktat verksamheten i landet.

Effektivitetsförlust vid omförflyttning

Beslut om utbetalning av lönegaranti, som uppdraget idag är utformat, måste fattas snabbt. Det finns därför en ökad risk för att systemet missbrukas och utsätts för brottsliga angrepp under tiden som en ny myndighet bygger upp kunskap och kompetens för att hantera utbetalningar av lönegaranti. En flytt av verksamhet skapar alltid initialt ökade kostnader och effektivitetsförluster. Det tar alltid tid för en annan myndighet att bygga upp motsvarande kunskap och kompetens. Nivån på välfärdsbrott kopplat till lönegaranti redovisas inte heller som så stor att det motiverar införandet av en ny organisatorisk lösning utifrån de kostnader som det skulle medföra att flytta verksamheten. Om det ur samhällsekonomisk synpunkt ändå kan skapa vinster på lång sikt kan en flytt av verksamheten vara motiverad. Dock anser länsstyrelserna att de ekonomiska underlagen och beräkningarna i denna utredning inte är tillräckliga för att kunna garantera det.

Även om överlämningen inte skulle göras, är övriga föreslagna åtgärder för lönegarantins del positiva för att skydda det statliga välfärdssystemet. Det bör läggas till uppdragsbeskrivningen att länsstyrelserna har till uppgift att genomföra kontroller samt att det ska vara möjligt att hämta information för att kunna utföra erforderliga kontroller. Länsstyrelserna instämmer i att om så få parter som möjligt har ansvaret underlättar och effektiviserar det handläggningen, samtidigt som den ekonomiska brottsligheten förhindras.

Sammanfattande slutsatser

Utifrån ovan föreslår vi att avvakta med beslut om överflyttningen av lönegarantin till Skatteverket tills den utredning om en samordnad utbetalningsmyndighet är genomförd, utifrån betänkandets förslag. Vi ser hellre en långsiktig lösning om en flytt skulle bli aktuell, så att inte lönegarantin först flyttas till Skatteverket, för att sedan några år senare flytta den till en annan myndighet. Endast Länsstyrelsen i Dalarna har meddelat att de anser att en övergång till Skatteverket kan ske innan utredning. Samtliga länsstyrelser anser om en flytt av utbetalningen av lönegaranti ska ske måste det innefatta verksamhetsövergång av befintlig personal och IT-system mellan aktuella myndigheter för att effektivisera och minimera initiala kostnader för staten.

9.3 Utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brotts-bekämpande myndigheter

Länsstyrelsen är positiv till en utökad skyldighet att anmäla misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter för samtliga aktörer som kan besluta om lönegaranti.

15.2 Konsekvenser av förslagen

Länsstyrelsen anser att utredarnas beräkningar gällande omfördelning av medel från länsstyrelserna till Skatteverket är osäker och att beloppet på 20 miljoner kronor per år kan vara felaktigt. Beloppet bör motsvara den ersättning som länsstyrelserna får från Kammarkollegiet, vilket Kammarkollegiet har de exakta uppgifterna om. Länsstyrelsen finansierar idag lönegarantiverksamheten genom ersättningar från Kammarkollegiet. Detta enligt bestämmelserna i lönegarantiförordningen (1992:501) 12 § där medel för betalningar enligt

lönegarantilagen (1992:497) ska rekvireras från Kammarkollegiet. Länsstyrelserna får 550 kronor per kontrolluppgift i ersättning (Regleringsbrev anslag 1:11 Bidrag till lönegarantiersättning, Arbetsmarknadsdepartementet). Den finansiering som länsstyrelserna idag erhåller från Kammarkollegiet bör följa verksamheten och tillföras aktuell utbetalande myndighet.

När verksamheten koncentrerades från 21 till sju länsstyrelser omfördelades inte några medel för lönegaranti inom länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Samma princip bör gälla vid eventuell flytt till annan utbetalande myndighet, vilket gör att en omfördelning av medel från länsstyrelsernas förvaltningsanslag inte bör vara aktuell.

Länsstyrelserna anser om en flytt av utbetalningen av lönegaranti ska ske måste det innefatta verksamhetsövergång av såväl befintlig personal som IT-system mellan aktuella myndigheter. Både personal och system är lika väsentliga att innefatta vid en verksamhetsövergång. Länsstyrelserna har de senaste åren utvecklat verksamheten och arbetet gällande lönegaranti. Länsstyrelserna har under 2016-2017 upphandlat, utvecklat och implementerat ett nytt system för handläggningen av lönegaranti. Att göra förnyad uppbyggnad av IT-system (avsnitt 15.2.1) för att hantera utbetalningar riskerar bli ett ineffektivt utnyttjande av offentliga medel. Personal, rutiner och system bör naturligtvis tas tillvara vid eventuellt övertagande. För att hushålla med statens medel menar vi att mottagande myndighet bör ta över detta system och ersätta länsstyrelserna för de kostnader som vi haft för att utveckla systemet.

I utredningen framgår det inte om beräkningarna är gjorda utifrån ett så kallat normalår, eller ett år med få eller många konkurser. Det är väsentligt att ha med detta i beräkningarna eftersom antalet konkurser och rekonstruktioner varierar mycket mellan åren.

Detta yttrande bygger på inhämtade synpunkter från de länsstyrelser som hanterar lönegaranti, och har beslutats av landshövding, Elisabeth Nilsson efter föredragning av ekonomichef Erica Lindberg.

Elisabeth Nilsson
Landshövding

Erica Lindberg
Ekonomichef,
Funktionen Ekonomi, näringsliv och tillväxt



TCO
Justitiedepartementet

103 33 STOCKHOLM

Kvalificerad välfärdsbrottslighet (SOU 2017:31)

Polisförbundet delar utredarens uppfattning om att förtroendet för välfärdssystemen är väsentliga för Sverige. Polisförbundet kan uppfatta en allmän misstro till välfärdssystemen och också rättsväsendet som breder ut sig och skapar friktion i samhället.

Polisförbundet ställer sig därför bakom utredarens tre utgångspunkter och de åtgärder som utredaren lägger som förslag.

Polisförbundet delar dock inte utredarens förslag att brottsbekämpande verksamhet ska läggas utanför Polisen. Vi menar att rättsväsendet snarare bör hållas samman för att tillsammans med andra myndigheter bekämpa brott.

Rättsväsendet splittras genom att lägga brottsbekämpande verksamhet inom Försäkringskassan. Det uppfattas av Polisförbundet som en nödlösning på grund av Polisens ansträngda situation, som främst beror på att Polisen inte anpassats till omvärlden och att det saknas poliser och civila specialister.

Rättsväsendet är en verksamhet som behöver utvecklas för att kunna fungera optimalt. Polisförbundet anser att den utvecklingen försvåras genom att brottsbekämpande verksamhet läggs på allt fler myndigheter.

Eu
Göran Malmberg
Ombudsman

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

Småföretagarnas Arbetslöshetskassa (SMÅA) är huvudsakligen positiv till förslagen men har några synpunkter enligt nedan.

Arbetslöshetskassorna bör beredas tillgång till uppgiften om en namngiven person har tillerkänts tjänstepension eller ej.

Man bör inte inrätta en särskild brottsbekämpande enhet hos Försäkringskassan.

Vid en eventuell utredning avseende frågan om hur en samordnad statlig utbetalningsfunktion bör organiseras och hur dess uppdrag närmare bör se ut borde man överväga att se över kontrollfunktionen innan man fattar gynnande förvaltningsbeslut i stället för att invänta verkställigheten av utbetalningen.

Som utredningen anger så måste de utbetalande aktörerna ha tillgång till den information som är nödvändig för att kunna kontrollera att lämnade uppgifter är riktiga. SMÅA kan konstatera att det är viktigt att de utbetalande aktörerna får tillgång till nämnda information i ett tidigt stadium för att beslutsunderlaget ska vara korrekt. Med anledning av detta anser SMÅA att man bör vidareutveckla det informationsutbyte som finns i dagsläget.

Avsnitt 8.3.4 Utökade möjligheter att enligt socialförsäkringsbalken inhämta uppgifter från banker m.fl.

Storleken på den arbetslöshetsersättning som betalas ut påverkas bland annat av om sökanden tillerkänts allmän ålderspension eller tjänstepension. Enligt nu gällande regelverk ska Pensionsmyndigheten lämna vissa uppgifter till en arbetslöshetskassa. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för dem som betalar ut tjänstepension. SMÅA anser att även banker och andra penninginrättningar ska vara skyldiga att, till arbetslöshetskassorna, lämna ut motsvarande uppgifter som Pensionsmyndigheten är skyldig att lämna ut i enlighet med 22 a § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

Avsnitt 11.4.2 Den särskilda enheten inrättas hos Försäkringskassan

SMÅA delar utredningens syn på att den utredande verksamheten inte bör placeras inom Skatteverket. SMÅA anser dock inte att man i första hand bör placera den utredande verksamheten vid en utbetalande myndighet då det finns en risk att en alltför stor del av den utredande verksamheten då skulle inriktas mot de brott som utförts mot den myndighet där den utredande verksamheten är placerad.

Då SMÅA ställer sig tveksam till att man inrättar nya myndigheter anser SMÅA att den utredande enheten ska placeras inom Ekobrottsmyndigheten. Genom att placera den utredande verksamheten inom Ekobrottsmyndigheten kan man dra nytta av den kompetens som Ekobrottsmyndigheten har byggt upp. Således anser inte SMÅA att det faktum att

Ekobrottsmyndigheten i dagsläget inte utför några förundersökningar som är av enklare beskaffenhet är ett skäl till att inte placera den utredande verksamheten inom Ekobrottsmyndigheten. Vidare skulle en placering inom Ekobrottsmyndigheten tydligt visa hur allvarligt man ser på brott mot välfärdssystemen.

Utredningen anser det tveksamt om en placering av en enhet för utredning av bidragsbrott inom Ekobrottsmyndigheten skulle freda en resurs i den utsträckning som vore önskvärt. SMÅÅ anser att man skulle kunna freda resurserna i den utsträckning som vore önskvärt genom tydliga instruktioner i regleringsbrevet.

Utredningen hänvisar även till att om man placerar en brottsutredande enhet vid Försäkringskassan så bör det leda till positiva effekter när det gäller den straffrättsliga kompetensen inom hela myndigheten. Enligt statistik från 2016 så kom 75 % av de bidragsbrott som anmäldes från Försäkringskassan. Detta skulle således innebära att resterande aktörer som står för 25 % av de anmälda bidragsbrotten inte skulle få samma positiva effekter. Även detta anser SMÅÅ talar för en placering inom Ekobrottsmyndigheten som då även har till uppdrag att stötta samtliga myndigheter och organisationer när det gäller den straffrättsliga kompetensen.

Avsnitt 14.5 En samordnas utbetalningsfunktion bör inrättas

Som utredningen uppger så finns det ur ett kontrollperspektiv stora fördelar med en samordnad utbetalningsfunktion. SMÅÅ anser dock att samma fördelar kan uppnås om man vidareutvecklar informationsutbytet mellan de myndigheter och organisationer som beslutar om förmåner inom välfärdssystemen samt att man vid ett vidareutvecklat informationsutbyte även uppnår ytterligare fördelar.

Vid tidpunkten för utbetalningen har man redan fattat ett gynnande förvaltningsbeslut. Detta innebär att för det fall man uppmärksammar en eventuell felaktig utbetalning vid den samordnade utbetalningsfunktionen så måste man antingen hindra den kommande utbetalningen alternativt återkräva densamma samt i vissa fall även ändra det beslut som ligger till grund för den planerade utbetalningen. Här anser SMÅÅ att det är att föredra att kontrollen görs redan innan en samordnad utbetalning vilket skulle leda till en mindre byråkrati och färre beslut som skulle behöva ändras/rättas.

Att vidareutveckla informationsutbytet skulle även innebära att den enskilda myndigheten eller organisationen endast har insyn i eventuella beslut och utbetalningar från de delar i välfärdssystemen som har direkt inverkan på den förmån man handlägger.

Detta yttrande har beslutats av SMÅÅ:s styrelse. Ärendet har beretts och föredragits av försäkringsansvarig Christoffer Östnaes.

Katrin Aslan
T f vice kassaföreståndare
På uppdrag av SMÅÅ:s styrelse

Christoffer Östnaes
Försäkringsansvarig