

Nr 21

Utlåtande i anledning av motioner om dels förlängd preskriptionstid i vissa fall vid åtal för deklarationsbrott, dels ock åtgärder mot skatteflykt.

I de likalydande motionerna I:340 av herr *Ernulf* och II:386 av herr *Löfgren* hemställs "att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t begära förslag till lagstiftning som ger möjlighet att förlänga preskriptionstiden för åtal beträffande deklarationsbrott i fall då den misstänkte kan antagas hålla sig undan i syfte att undgå delgivning av åtalet före preskriptionstiden utgång".

I motionen II:449 av fru *Holmqvist m. fl.* hemställs "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär en allsidig utredning av frågan om skatteflykt med särskilt beaktande av de synpunkter som framförts i motionen".

Motionernas motivering

I motionerna I:340 och II:386 anförts till stöd för yrkandet följande.

Enligt svensk rätt — liksom för övrigt i regel också i utländska rättssystem — kan åtal för brott ej ske sedan en viss tid, den s. k. preskriptionstiden, förflutit efter det att brottet begicks. Preskriptionstiden varierar mellan två och tjugofem år, beroende på brottets svårighetsgrad. De allmänna bestämmelserna om åtalspreskription meddelas i 35 kap. brottsbalken.

För falskdeklaration är tiden för åtalspreskription fem år. För vårdslös deklara-tion skulle tiden vara två år enligt reglerna i 35 kap. brottsbalken. Genom ett särskilt stadgande i skattestrafflagen har emellertid tiden förlängts till fem år, alltså samma tid som beträffande falskdeklaration. Anledningen härtill torde vara att utredning rörande ifrågasatt deklarationsbrott ofta inte hinner färdigställas och åtal delges den misstänkte inom två år efter det brottet begicks, d. v. s. då deklara-tionen avlämnades.

I några uppmärksammade fall har det under senare år förekommit att en för falskdeklaration misstänkt person gjort sig oanträffbar — vanligast genom utrikes-resa — tydligen i syfte att undkomma åtal, för att efter preskriptionstidens slut återkomma utan att då kunna åtalas. I och för sig kan detta naturligtvis sägas vara fullt i sin ordning, eftersom ju syftet med åtalspreskription är att den som begått brott inte skall behöva riskera åtal alltför lång tid efter det att brottet begicks. Det är alltså i huvudsak humanitära skäl som ligger bakom reglerna om åtalspreskription. Härjämte får väl svårigheterna att efter lång tid åstadkomma tillfredsställande utredning rörande begångna brott antagas ha haft en viss betydelse.

Skälen för åtalspreskription synes emellertid knappast bärande i sådana fall där

myndigheterna efter ofta årslånga utredningar lyckats åstadkomma bevisning rörande ett brott och den misstänkte varit medveten om att misstanke riktas mot honom. Särskilt stötande förefaller det vara när en person, som genom deklara-tionsbrott undandragit det allmänna mycket betydande belopp, undanhåller sig i klart syfte att åtal icke skall kunna delges honom. Svårigheterna att i sådana fall delge vederbörande åtalet är mycket stora, och i många fall är det inte genomförbart att göra detta.

En utväg att motverka den nu föreliggande möjligheten att genom undanhållande undgå åtal för deklara-tionsbrott — övriga brott upptas av mig i detta sammanhang ej till diskussion — förefaller kunna vara att i sådana fall ge möjlighet till förlängning av preskriptionstiden under erforderlig tid.

Motionen II:449 innehåller följande motivering.

I press, radio och TV har under senaste tiden förekommit uppgifter om personer som underlåtit att deklarerera inkomster uppgående till miljonbelopp.

Intrycket av att lagliga möjligheter ofta saknas att beivra uppenbar skatteflykt är oroande.

Enligt pressuppgifterna har i ett fall vederbörande skattskyldig innan polisutredningen slutförts avvikit från landet och bosatt sig i utlandet i och för undvikande av åtal enligt skattestrafflagen. Dessförinnan har de disponibla medlen, vilka erhållits genom att med skingringsförbud belagda fastigheter in-tecknats, överförts till utlandet.

Även andra manipulationer har offentliggjorts där avsevärda belopp undandragits beskattning till förfång för lojala skattebetalare.

Olika åtgärder för att förhindra att personer på detta sätt undandrar sig de på-följder som eljest skulle drabba dem för underlåtenheten att fullgöra skyldigheten att betala skatt kan tänkas ifrågakomma.

Preskriptionstiden för brott mot skattestrafflagen är f. n. fem år från den dag deklara-tion ingavs till myndigheten. Efter preskriptionstidens utgång kan vederbörande således återvända till Sverige utan att bli åtalad för brottet, d. v. s. han undgår straff. Det förhållandet att enligt gällande bestämmelser vissa skattskyldiga går fria från straffpåföljder framstår såsom i högsta grad otillfredsställande med tanke på den allmänna laglydnaden, skattemoralen och principen om likhet inför lagen. I de fall då det visats sannolikt att en person avsiktligt sökt undgå lagföring för att han ej fullgjort sin skyldighet att erlägga skatt bör enligt vår mening preskriptions-tiden för brott mot skattestrafflagen utsträckas till tio år.

I avtal mellan Sverige och andra länder skulle kunna intagas bestämmelser som möjliggör ett utlämnande av den skattskyldige då han gjort sig skyldig till brott mot skattestrafflagen. Sålunda kunde i de fall där bestämmelser om utlämning helt saknas sådana införas och — i de fall där sådana bestämmelser redan finnes för andra brott — dessa skärpas till att omfatta även brott mot skattestrafflagen. Sistnämnda alternativ kräver emellertid medverkan från andra stater. Även om vissa av dessa skulle acceptera föreslagna bestämmelser, återstår det alltid några länder som inte godtager de föreslagna åtgärderna. Detta förhandlingsalternativ är i vart fall praktiskt mycket svårt att genomföra inom överblickbar tid.

Utvägen att förlänga preskriptionstiden till förslagsvis tio år synes därför ligga närmare till hands och kan förutsättas få en snabbare effekt i den önskvärda riktningen. Vetskapen om att vederbörande icke kan återvända till Sverige förrän tio år förflutit från brottets begående utan att detta beivras torde medföra en ökad respekt för skattelagstiftningens bestämmelser.

Då fast egendom utmätts åligger det utmätningssmannen att genast till rätten insända bevis om utmätningen (85 § UL). Anteckning om utmätningen göres i fastighetsboken. Av gravationsbeviset framgår sålunda att fastigheten är utmätt. Sistnämnda bestämmelser är ägnade att hindra gäldenären från att belasta den utmäta egendomen med gäld sedan utmätning skett. Motsvarande bestämmelser finns icke vid skingringsförbud. Ett sätt att ge skingringsförbudet större tyngd än för närvarande skulle sålunda vara att liknande bestämmelser som gäller vid utmätning om offentliggörande av förbudet hos rätten infördes.

Skattestrafflagutredningen

En särskild utredning, skattestrafflagutredningen, är i enlighet med Kungl. Maj:ts bemyndigande den 3 december 1965 sysselsatt med översyn av bl. a. skattestrafflagstiftning.

Utredningens direktiv (anförande av statsrådet Sträng till statsrådsprotokollet nämnda dag) innehåller följande.

Bestämmelser om straff för brottsliga förfaranden, vilka leder till eller kan leda till att det allmänna undandras skatt eller därmed jämförlig inkomst, samt om särskilda rättsverkningar av sådana förfaranden är intagna i ett flertal författningar. Även i sådana fall, då dessa förfaranden skulle kunna hänföras under bedrägeribegreppet eller eventuell annan brottsbeskrivning i brottsbalken, är de åtminstone i regel genom speciallagstiftning undantagna från brottsbalkens tillämpningsområde.

De centrala författningarna med bestämmelser om straff m. m. för nu avsedda brott är skattestrafflagen den 11 juni 1943 (nr 313), förordningen den 18 december 1959 (nr 552) angående uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m. (avgiftsförordningen) samt lagen den 30 juni 1960 (nr 418) om straff för varusmuggling. Därutöver innehåller flera författningar inom skattelagstiftningen särskilda bestämmelser om straff för brott mot ifrågavarande författning, t. ex. förordningen den 6 november 1908 (nr 129) angående en särskild stämpelavgift vid köp och byte av fondpapper.

Lämmandet av oriktiga uppgifter i deklaration eller annan handling till ledning för fastställandet av skatt eller avgift uppfattas otvivelaktigt av många medborgare som en relativt lindrig förseelse. Tillförlitliga uppgifter om hur mycket som genom olagliga åtgärder av skilda slag årligen undandras det allmänna kan självfallet inte erhållas men utan tvivel är det avsevärda belopp, som på detta sätt undgår beskattning. Samtidigt som frestelsen att söka undandra sig beskattning blivit större till följd av att skatte- och avgiftsuttaget stigit, har det allmer kommit att uppfattas som ett rättvisekrav från de lojala skattebetalarnas sida att fördelningen av skatter och avgifter mellan olika grupper och enskilda i samhället äger rum på av statsmakterna avsett sätt.

Man kan inte komma till rätta med skattefusk enbart genom skärpningar av strafflagstiftningen. Härutöver krävs åtgärder även av annat slag såsom förbättrad deklarationskontroll, upplysningsverksamhet rörande den allvarliga karaktären av dessa brott etc. Å andra sidan fyller ändamålsenligt utformade bestämmelser om straff och särskilda rättsverkningar en mycket viktig funktion, när det gäller att ge eftertryck åt kravet på ärlighet och omsorg vid deklarationernas eller arbetsgivaruppgifternas upprättande.

Bestämmelserna i skattestrafflagen undergick vissa, huvudsakligen mindre ingripande ändringar år 1961. I övrigt har denna lagstiftning varit oförändrad alltsedan

lagens tillkomst. Avgiftsförordningens bestämmelser om straff och särskild rättsverkan har — med vissa avvikelser — utformats i nära överensstämmelse med motsvarande stadganden i skattestrafflagen. Bestämmelserna på smugglingslagstiftningens område var föremål för en genomgripande reform i samband med tillkomsten av lagen om straff för varusmuggling. Under förarbetena till brottsbalken upptogs nu ifrågakommande brott över huvud ej till närmare behandling.

I anslutning till 1961 års ändringar i skattestrafflagen underströks från vissa remissmyndigheters sida behovet av en allmän översyn av lagen beträffande såväl brottsrekvisit som påföljder. I olika sammanhang har under senare år framförts likartade krav. Även enligt min mening bör skattestrafflagen och därmed sammanhängande författningsbestämmelser nu bli föremål för en samlad översyn, som lämpligen bör anförtros en särskild utredning.

En fråga som utredningen bör ta ställning till avser tillämpningsområdet för en reformerad lagstiftning. En mera enhetlig straffrättslig reglering kan i vissa avseenden böra övervägas. Det kan sålunda ifrågasättas om undandragandet av skatter, å ena, och av arbetsgivaravgifter till socialförsäkringens finansiering, å andra sidan, utgör så olika brottstyper att de, såsom f. n. sker, bör bestraffas enligt skilda straffskalor. Det bör vidare övervägas om inte i vissa specialförfattningar intagna bestämmelser om straff och särskild rättsverkan kan upphävas och ersättas av en allmän reglering i ämnet. Dock får man sannolikt räkna med att speciella sådana bestämmelser i viss utsträckning alltjämt bör ifrågakomma, t. ex. beträffande sådana brott som f. n. regleras i lagen om straff för varusmuggling.

Under förarbetena till skattestrafflagen var deklaraionsbrottens systematiska ställning föremål för övervägande, främst i vad avser frågan om dessa brott borde infogas i allmänna strafflagen — och då väl närmast i dess bedrägerikapitel — eller om de skulle erhålla sin plats i specialstraffrättsliga författningar. Det är inte utan vidare givet att den lösning som då valdes alltjämt är den mest lämpliga. Skäl kan anföras för att inordna denna brottstyp i något kapitel i brottsbalken. En sådan åtgärd skulle måhända kunna medverka till att hos allmänheten åstadkomma en annan och allvarligare syn på deklaraionsbrotten. Det får bli en uppgift för utredningen att analysera och diskutera de fördelar och nackdelar som kan vara förbundna med det ena eller det andra ställningstagandet i förevarande hänseende.

Oavsett vilken lösning utredningen anser sig böra förorda i vad avser deklaraionsbrottens systematiska ställning bör frågan om bötesystemet övervägas. Åtskilliga skäl torde kunna anföras för att — i likhet med vad som skett på vissa andra områden inom specialstraffrätten — ersätta det nuvarande systemet med normerade böter med dagsbotssystemet. Det har gjorts gällande att dagsböter från allmänpreventiv synpunkt inte skulle vara lika effektiva som normerade böter. Eftersom deklaraionsbrotten i särskild grad karakteriseras av ett vinningssyfte kan det vara angeläget att samhället reagerar mot denna brottslighet på sådant sätt att den brottslige inte endast går miste om vinsten av sitt brott utan därutöver tillfogas en kännbar ekonomisk förlust. Det kan därför böra ifrågakomma att komplettera en straffskala, som upptar dagsböter eller fängelse, med särskild rättsverkan i form av straffskatt eller straffavgift. En dylik anordning torde vara särskilt ändamålsenlig på förevarande område. Den sammanlagda reaktionen av straff och straffskatt eller straffavgift bör givetvis vara så avvägd, att den hos allmänheten inskräper den allvarliga karaktären av dessa brott.

Brottsbeskrivningarna bör vara enkelt och klart avfattade. Jag vill erinra om att innebörden av uttrycket "allmän avgift" i skattestrafflagen är föremål för viss tvekan. Fastställandet av det subjektiva rekvisitet i fråga om deklaraionsbrotten kan i rättstillämpningen erbjuda särskilda svårigheter. Gränsdragningen mellan uppsåt-

ligt och icke uppsåtligt brott är sålunda ej sällan komplicerad. Behovet av en effektiv lagtillämpning har lett fram till att i praxis "grov oaktsamhet" tolkats på ett vidsträckt sätt. Utredningen bör ingående pröva den närmare utformningen av de subjektiva rekvisiten för straffbarhet.

Utredningen bör vara oförhindrad att till behandling uppta även andra frågor än jag i det föregående nämnt, som föränleds av utredningsuppdraget och ej tillhör annan utrednings område. Såsom exempel kan nämnas speciella regler i vad avser preskription och forum samt samordningsfrågor mellan taxeringsprocess och straffprocess. Även taxeringsförordningens och uppbördsförordningens straffbestämmelser kan komma att beröras av utredningsuppdraget.

Av de nu arbetande utredningar med vilka samråd kan ifrågakomma må särskilt nämnas företagsskatteutredningen, utredningen för översyn av bokföringslagen, utredningen rörande frågan om s. k. definitiv källskatt samt utredningen rörande specialstraffrätten.

Utredningen bör i erforderlig utsträckning beakta utformningen av motsvarande lagstiftning i andra länder.

Utredningen beräknas slutföra sitt arbete innevarande år.

Utskottet

I förevarande motioner begärs utredning och förslag till lagstiftning rörande olika åtgärder ägnade att öka effektiviteten i samhällets åtgärder mot dem som gör sig skyldiga till brott mot skattestrafflagen. Utskottet anser att de därmed förknippade spörsmålen bör ses i samband med resultaten av den översyn av nämnda lagstiftning som pågår inom skattestrafflagutredningen och som beräknas vara avslutad senare i år. Med anledning av ett förslag i motionen II:449, vilket avser att ge skingringsförbud rörande fast egendom större tyngd, kan tilläggas att frågorna rörande skingringsförbud enligt vad utskottet inhämtat är föremål för uppmärksamhet inom lagberedningen i samband med dess arbete med utskökningslagstiftningen.

Utskottet hemställer,

att förevarande motioner,

a) I:340 och II:386 samt

b) II:449,

icke måtte föränleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 mars 1969

På första lagutskottets vägnar:

ERIK ALEXANDERSON

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herr Alexanderson (fp)*, fröken Mattson (s), herrar Schött (m), Svanström (cp), fru Lindström (s), herrar Nils Persson (fp)*, Hedlund (s)* och fru Lilly Ohlsson (s);

från a n d r a kammaren: fru Löfqvist (s), fröken Bergegren (s)*, herrar Martinsson (s), Dockered (cp), Wiklund i Stockholm (fp)*, fru Kristensson (m), herrar Jönsson i Malmö (s) och Polstam (cp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.