

# Lagrådsremiss

## Utökade möjligheter för Skatteverket att bekämpa brott

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 30 augusti 2018

*Magdalena Andersson*

*Maria Åhrling*  
(Finansdepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska utvidgas så att den även omfattar brott som har en koppling till användandet av falska eller manipulerade handlingar. Bland de brott som föreslås läggas till i den s.k. brottskatalogen i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ingår olovlig identitetsanvändning, urkundsförfalskning och osann försäkran. För att omfattas av lagen ska gärningen ha samband med Skatteverkets verksamhet. Vidare föreslås att brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska omfattas av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet utan krav på något sådant samband. I lagrådsremissen föreslås också att bedrägeribrott som har samband med Skatteverkets verksamhet ska omfattas utan att som i dag vara begränsade till bedrägerier i rot- och rutsystemet.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

## Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	5
4	Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.....	5
4.1	Allmänt.....	5
4.2	Lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet .....	6
5	Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet utökas .....	8
5.1	Utvidgad brottskatalog .....	8
5.2	Ikraftträdandebestämmelser .....	18
6	Konsekvensanalys.....	19
6.1	Syfte och alternativ lösning.....	19
6.2	Offentligfinansiella effekter samt effekter på brottsligheten.....	19
6.3	Effekter för enskilda, företag och offentlig sektor.....	22
6.4	Effekter för Skatteverket .....	22
6.5	Effekter i övrigt .....	23
7	Författningskommentar .....	23
7.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.....	23
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	24
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna .....	25

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet<sup>1</sup> ska ha följande lydelse

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

1 §<sup>2</sup>

- Skatteverkets verksamhet enligt denna lag omfattar brott enligt
- |  |   |
|--|---|
| 1. skattebrottslagen (1971:69),  |   |
| 2. 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),   |   |
| 3. 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,   |   |
| 4. 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete, | 4. 4 kap. 6 b §, 9 kap. 1–3 och 11 §§, 14 kap. 1–4 och 10 §§ samt 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet, |
| 5. 11 kap. 5 § brottsbalken,   |   |
| 6. lagen (2014:836) om näringsförbud, samt   | 6. lagen (2014:836) om näringsförbud,   |
| 7. folkbokföringslagen (1991:481).   | 7. folkbokföringslagen (1991:481), samt   |
|  | 8. lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.   |

Skatteverket får medverka vid undersökning också i fråga om annat brott än som anges i första stycket, om åklagaren finner att det finns särskilda skäl för detta.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av lagens rubrik 2017:453.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2018:688.

### 3 Ärendet och dess beredning

Den 15 november 2012 beslutade regeringen (dnr Fi2012/04241/S3) att ge Skatteverket i uppdrag att utreda bl.a. behovet av författningsändringar i de lagar och förordningar som reglerar Skatteverkets behandling av uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten.

Skatteverket redovisade i en promemoria som inkom den 23 september 2013 den del av uppdraget som avsåg området brottsbekämpning.

Flera av de lämnade förslagen har behandlats i regeringens proposition Skattebrottsdatalag (prop. 2016/17:89) och har lett till ny lagstiftning bl.a. i form av en ny skattebrottsdatalag (2017:452). I propositionen anges att regeringen har för avsikt att återkomma till vissa frågor i promemorian där förslag inte lämnats i propositionen eller där förslaget i propositionen är mer begränsat än i promemorian. Dessa frågor behandlades i Skatteverkets promemoria bl.a. som förslag till ändringar i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och i skattebrottslagen (1971:69).

Skatteverket har i en ny promemoria som inkom den 23 oktober 2017 lämnat förslag till bestämmelser som innebär att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska utökas med ett flertal uppräknade brott, samt att uppgifter ska kunna lämnas i större omfattning än i dag mellan Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och andra verksamheter inom Skatteverket. Förslagen i den nya promemorian ersätter i dessa delar vad som föreslagits i den tidigare promemorian.

Promemorians lagförslag i den del som nu behandlas finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2017/04041/S3).

Denna lagrådsremiss behandlar promemorians förslag om utvidgning av det område inom vilket Skatteverket kan bedriva brottsbekämpande verksamhet. Regeringen avser att återkomma till promemorians förslag som rör ökade möjligheter till uppgiftsutlämnande mellan Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och myndighetens övriga verksamheter.

## 4 Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

### 4.1 Allmänt

Sedan 1998 har Skatteverket i uppgift att medverka i vissa brottsutredningar samt att bedriva underrättelseverksamhet avseende viss brottslighet. Den brottsbekämpande verksamheten bedrivs inom den s.k. skattebrottsenheten, som är organisatoriskt skild från andra verksamheter inom Skatteverket. Den brottsbekämpande verksamheten är en sådan självständig verksamhetsgren inom Skatteverket som avses i 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Andra verksamheter inom

Skatteverket är exempelvis beskattningsverksamheten, folkbokföringsverksamheten och id-kortsverksamheten. Medverkan i brottsutredningar sker på begäran av och under ledning av åklagare medan underrättelseverksamheten bedrivs självständigt av Skatteverket. Verksamheten är begränsad till vissa brott som har koppling till Skatteverkets övriga verksamhet.

Bakgrunden till att Skatteverket fick i uppgift att bedriva brottsbekämpande verksamhet inom skattebrottsområdet var bl.a. att fördelar i effektiviteten av hanteringen av skattebrottsutredningarna förväntades kunna uppnås genom den ökade möjligheten att anpassa resurserna i skatteutredningen och i skattebrottsutredningen till varandra. Inrättandet av skattebrottsutredande funktioner vid skattemyndigheterna förväntades också leda till positiva effekter när det gällde den skatterättsliga kompetensen. Samtidigt framhölls bl.a. att vissa rättssäkerhetsfrågor aktualiseras när en förvaltningsmyndighet ges brottsutredande uppgifter. En enskild har i en brottsutredning vissa rättigheter som han eller hon inte har i en skatteutredning. Vidare har brottsutredningar och skatteutredningar olika syften och styrs av olika regelverk. En myndighet måste iaktta de olika lagliga förutsättningarna för att vidta olika typer av utredningsåtgärder samt motivera en sådan åtgärd utifrån syftet med den utredning som åtgärden vidtas inom, jfr propositionen Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m. (prop. 1997/98:10 s. 39–45) och även propositionen Skattebrottsdatalag (prop. 2016/17:89 s. 23).

I samband med att Skatteverket fick uppgiften att bedriva brottsbekämpande verksamhet inom skatteområdet framhöll regeringen vikten av att organisatoriskt hålla den nya verksamheten avskild från Skatteverkets övriga verksamheter. För att den enskildes rättssäkerhet skulle kunna garanteras bedömdes att den nya organisationen inte borde medföra att de gränser som finns mellan skatteutredning och skattebrottsutredning blev otydliga. Regeringen ansåg att de skattebrottsutredande funktionerna inom Skatteverket skulle bedrivas inom särskilda skattebrottsenheter som hålls organisatoriskt avskilda från skatteutredningar (jfr prop. 1997/98:10 s. 43–45 och prop. 2016/17:89 s. 23).

I 19 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket anges att det vid myndigheten ska finnas en eller flera särskilda enheter för uppgiften att medverka i brottsutredningar. Sedan den 1 januari 2015 bedrivs den brottsbekämpande verksamheten samlat i en och samma skattebrottsenhet.

## 4.2 Lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Bestämmelser om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet finns i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. I 1 § regleras vilka typer av brott som denna verksamhet omfattar, den s.k. brottskatalogen. Bestämmelsen i första stycket innehåller en uppräknings

av de brott som ingår i brottskatalogen, vilken för närvarande omfattar brott enligt följande bestämmelser:

- skattebrottslagen (1971:69),
- 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551), s.k. förbjudna lån m.m.,
- 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m., dvs. förbjudna lån från stiftelse,
- 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete, dvs. bedrägeribrott mot rot- och rutsystemet,
- 11 kap. 5 § brottsbalken, dvs. bokföringsbrott,
- lagen (2014:836) om näringsförbud, samt
- folkbokföringslagen (1991:481).

Skatteverket får dessutom medverka vid undersökning av annat brott om åklagaren anser att det finns särskilda skäl för detta (1 § andra stycket).

Skatteverkets medverkan i brottsutredningar omfattar biträde vid förundersökning på begäran av åklagare. Åklagaren får begära biträde av Skatteverket också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts, vid en s.k. förutredning. Med förutredning brukar avses sådana punktvisa åtgärder som en förundersökningsledare ibland behöver vidta för att få ett tillräckligt underlag för att besluta om förundersökning ska inledas eller inte. Skatteverket får vidare på åklagarens uppdrag medverka vid husrannsakan som polisen genomför samt verkställa beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas. Slutligen får Skatteverket självständigt utföra s.k. förenklade brottsutredningar avseende sådan brottslighet som avses i 1 § första stycket. Sådana utredningar får utföras i fall som avses i 23 kap. 22 § rättegångsbalken, om den misstänkte kan antas erkänna gärningen och har fyllt tjuogoett år (2–5 §§). Skatteverket har inte befogenhet att genomföra några åtgärder genom att använda våld mot person.

Enligt 6 § omfattar Skatteverkets verksamhet enligt den aktuella lagen, utöver vad som föreskrivs i 2–5 §§, även att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som avses i 1 § första stycket. Detta är den brottsbekämpande verksamhet som skattebrottsenheten bedriver utöver att delta i förundersökningar och förutredningar. Verksamheten omfattar det som fram till den 1 juli 2017 reglerades i 6 § första stycket 2 och andra stycket, dvs. arbete som består i att samla, bearbeta och analysera information för att kartlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken samt att förebygga brottslighet. Det nya sättet att beskriva skattebrottsenhetens verksamhet innebar inte någon förändring av Skatteverkets arbetsuppgifter (jfr prop. 2016/17:89 s. 40 f.).

Bestämmelsen i 6 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet avser bl.a. den del av skattebrottsenhetens verksamhet som benämns underrättelseverksamheten. Sådan verksamhet utförs med anledning av misstankar om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras, eller allmänna misstankar om framtida brott. I underrättelseverksamheten samlas information in från olika håll. Bland annat erhålls information från öppna källor och andra myndigheter eller genom tips som inkommer till skattebrottsenheten. Informationen kan

bearbetas och ligga till grund för analyser när det gäller förväntad eller pågående brottslighet. Syftet med underrättelseverksamheten är i huvudsak att ta fram underlag för vilken inriktning en verksamhet ska ha eller för att initiera konkreta brottsutredningar. Kunskap som genereras inom underrättelseverksamheten lämnas vidare till andra brottsbekämpande myndigheter, andra verksamheter inom Skatteverket och andra myndigheter (se prop. 2016/17:89 s. 39 f.).

Skatteverket är en av de myndigheter som ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet [se bl.a. lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet] och deltar i styrnings- och ledningsfunktionerna för det myndighetsgemensamma arbetet. De uppgifter som Skatteverket kan bidra med kan tillsammans med de andra myndigheternas uppgifter bilda ett underlag för de samverkande myndigheterna som kan vara avgörande för vilka prioriteringar, inriktningar och insatser som görs mot organiserad brottslighet (se prop. 2016/17:89 s. 40).

Skatteverkets medverkan i brottsutredningar lagreglerades i samband med att skattebrottsenheterna bildades 1998 inom Skatteverket. Den katalog av brott som anges i 1 § har sedan dess ändrats på så sätt att tillägg har gjorts med brottet överträdelse av näringsförbud (den 1 juli 2006) samt bedrägeribrott med koppling till bestämmelserna om skattereduktion för hushållsarbete (den 1 juli 2017). Dessutom togs brott enligt folkbokföringslagen bort den 1 juli 2017 som en följd av att straffbestämmelsen för det brottet hade utmönstrats ur folkbokföringslagen för att åter införas efter att folkbokföringsbrott infördes på nytt den 1 juli 2018.

## 5 Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet utökas

### 5.1 Utvidgad brottskatalog

**Regeringens förslag:** Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska även omfatta olovlig identitetsanvändning, urkundsförfalskning, förvanskning av urkund, grov urkundsförfalskning, hindrande av urkunds bevisfunktion, brukande av falsk urkund, osann eller vårdslös försäkran, osant intygande, brukande av osann urkund, missbruk av urkund eller handling samt förnekande av underskrift, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet. Verksamheten ska dessutom omfatta brott enligt lagen om straff för penningtvåtsbrott även om gärningen inte har samband med Skatteverkets verksamhet.

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska utvidgas till att omfatta bedrägeribrott om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet och inte som i dag vara begränsad till bedrägerier i rot- och rutsystemet.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.



**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna tillstyrker eller är positiva till förslaget i promemorian eller har inte några synpunkter på det. *Kronofogdemyndigheten* anser att brottskatalogen behöver utvidgas så att även lönegarantibedrägerier omfattas, under förutsättning att Skatteverket får utbetalningsansvaret för lönegarantin. *Riksdagens ombudsmän* anser, med hänsyn till att det handlar om att lämna över ytterligare brottsbekämpande uppgifter till Skatteverket, vars huvuduppgift inte är att bekämpa brott, att det hade varit önskvärt med en tydligare beskrivning av vilka hinder den nuvarande regleringen ger upphov till och hur förslaget avser att avhjälpa dessa. Vidare menar Riksdagens ombudsmän att den föreslagna utvidgningen av brottskatalogen inte är helt tydligt avgränsad. *Svea hovrätt* vill också att frågan hur dagens reglering hindrar en effektiv brottsbekämpning klarläggs, vilket är viktigt eftersom en alltför vid brottskatalog kan leda till att det uppstår oklarheter kring ansvarsfördelningen mellan Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och andra brottsbekämpande myndigheter. Vidare anser hovrätten att de förväntade effektivitetsvinster av förslaget måste konkretiseras och tydliggöras. *Justitiekanslern* anser att det är något svårt att avgöra på vilket sätt den nuvarande brottskatalogen begränsar Skattebrottsenhetens möjligheter att arbeta effektivt med förebyggande arbete och underrättelseverksamhet samt att biträda åklagare vid förundersökning. *Datainspektionen* kan inte tillstyrka förslaget om det inte kompletteras med en mer utförlig proportionalitetsbedömning av Skatteverkets behov av personuppgiftsbehandling å ena sidan och den enskildes rätt till skydd för intrång i den personliga integriteten å andra sidan. Datainspektionen saknar även en analys av hur EU:s dataskyddsförordning och det nya dataskyddsdirektivet påverkar lagförslaget. *Sveriges advokatsamfund* motsätter sig den föreslagna utökningen av områden där Skatteverket på eget initiativ ska kunna bedriva brottsbekämpande verksamhet. Advokatsamfundet anser att det saknas exempel på i vilka situationer reglerna kan bli tillämpliga och att restriktivitet med en utökning av brottskatalogen allmänt bör iakttas. *Svenskt Näringsliv* avstyrker förslaget och anser att det är anmärkningsvärt att Svenskt Näringsliv inte har upptagits bland remissinstanserna. Svenskt Näringsliv menar vidare att det saknas en analys av ansvarsfördelningen mellan Skatteverket och andra brottsbekämpande myndigheter och att det finns en uppenbar risk att det uppstår ansvarskollisioner mellan olika brottsbekämpande myndigheter, med risk för såväl dubbelarbete som att brottsbekämpande åtgärder hamnar mellan stolarna. *Företagarna*, som också avstyrker förslaget, anser att promemorian är behäftad med sådana brister vad avser bl.a. beredningsprocessen och konsekvensanalys att den inte kan ligga till grund för lagstiftning. *Näringslivets Regelnämnd* påpekar att advokatsamfundet är den enda organisationen med företagsmedlemmar bland remissinstanserna, och menar att förslaget som enligt promemorian kommer att gynna företagen måste underkastas ett ordentligt remissförfarande innan regeringen går vidare med lagstiftningsärendet.

## Skälen för regeringens förslag

### *Brottskatalogen behöver utökas*

Det är vanligt att olika brott och brottslig verksamhet hänger ihop. Falsa eller manipulerade handlingar är ofta starten på en lång kedja av brottslighet, såsom olovlig identitetsanvändning, förfalskningsbrott, bedrägerier, penningtvätt, skattebrott och bokföringsbrott. I dag har den brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket, dvs. skattebrottsenheten, befogenhet att självständigt arbeta enbart mot två av dessa brott, skattebrott och bokföringsbrott, samt bedrägerier riktade mot rot- och rutsystemet. Detta innebär att arbetet inte kan bedrivas på ett effektivt sätt. Om Skatteverket ges möjlighet att verka mot fler brottstyper med koppling till myndighetens verksamhet skulle myndighetens särskilda kompetens inom de egna sakområdena kunna tillvaratas i större utsträckning i det brottsbekämpande arbetet.

För att skattebrottsenheten ska kunna användas på ett för samhället effektivt sätt är det viktigt att enheten kan bedriva förebyggande verksamhet samt underrättelse- och utredningsverksamhet på de områden där Skatteverket har särskilda kunskaper eller insyn. Det är tanken bakom att skattebrottsenheten tillskapats.

En utgångspunkt för att utvidga Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet bör vara att brottsligheten är sådan att den typiskt sett ofta har samband med Skatteverkets verksamhet. Regeringen delar *Sveriges advokatsamfunds* uppfattning att det finns anledning att vara restriktiv med en ökning av brottskatalogen generellt, men anser att de föreslagna tilläggen är motiverade. Som utvecklas mer nedan anser regeringen att följande brott bör ingå i skattebrottsenhetens brottskatalog under förutsättning att gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet: olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b § brottsbalken, förkortad BrB), urkundsförfalskning (14 kap. 1 § BrB), förvanskning av urkund (14 kap. 2 § BrB), grov urkundsförfalskning (14 kap. 3 § BrB), hindrande av urkunds bevisfunktion (14 kap. 4 § BrB), brukande av falsk urkund (14 kap. 10 § BrB), osann eller vårdslös försäkran (15 kap. 10 § BrB), osant intygande och brukande av osann urkund (15 kap. 11 § BrB), missbruk av urkund eller handling (15 kap. 12 § BrB) samt förnekande av underskrift (15 kap. 13 § BrB).

Vidare bör man ta bort begränsningen att lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska omfatta vissa bedrägeribrott enligt 9 kap. brottsbalken, enbart när gärningen avser brott mot rot- och rutsystemet. I stället bör alla bedrägeribrott som behandlas i de aktuella paragraferna och som har samband med Skatteverkets verksamhet omfattas.

*Kronofogdemyndigheten* anser att brottskatalogen behöver utvidgas så att även lönegarantibedrägerier omfattas, under förutsättning att Skatteverket får utbetalningsansvaret för lönegarantin. Eftersom Skatteverket inte har ansvaret för utbetalning av lönegarantin i dag saknas förutsättningar att överväga en sådan utvidgning i detta lagstiftningsärende.

När det gäller penningtvättsbrott kan konstateras att de är vanligt förekommande i samband med skattebrott och annan ekonomisk brottslighet. Syftet är att dölja vinning av ekonomisk brottslighet men även

att försvåra upptäckt och utredning av sådan brottslighet. Enligt regeringens mening finns det därför anledning att utöka brottskatalogen även med brott mot lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, dvs. i huvudsak penningtvättsbrott.

Det kan i detta sammanhang framhållas att det i det enskilda fallet alltid är åklagare som avgör vilka förundersökningar som skattebrottsenheten ska utföra. Förslaget innefattar dock även skattebrottsenhetens möjligheter att arbeta med förebyggande arbete och underrättelseverksamhet. Detta är också viktiga delar av skattebrottsenhetens arbete och är väl så viktiga för att motarbeta förekomsten av brottslighet.

#### *Hur brotten kan ha samband med Skatteverkets verksamhet*

I det följande redovisas hur de ytterligare brott som regeringen föreslår ska ingå i skattebrottsenhetens brottskatalog kan ha samband med Skatteverkets verksamhet. Först behandlas de brott enligt brottsbalken som föreslås läggas till i uppräkningsen i 1 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Därefter behandlas hur brotten enligt lagen om straff mot penningtvättsbrott kan ha samband med Skatteverkets verksamhet. Se även bilden på s. 14.

#### Brott enligt brottsbalken

Det förekommer att en fysisk person utger sig för att vara en annan person genom att olovligen använda den personens identitetsuppgifter. Det finns exempel på att en identitet har övertagits från en person som utvandrat från Sverige, eller som endast tillfälligt har arbetat i Sverige. Detta kan även gälla personer som vistas i Sverige permanent eller i perioder, men som befinner sig i en svag och utsatt situation och därför inte kan motsätta sig att deras identitet utnyttjas eller inte ens får kännedom om att de utnyttjas. Identiteten kan ha tagits över genom att falska eller ändrade handlingar har använts. Syftet med att ta över en annan persons identitet kan t.ex. vara att tillgodogöra sig den personens skatteåterbäring eller att bedriva näringsverksamhet i dennes namn. Det kan vara fråga om en verklig eller en påhittad näringsverksamhet. Exempel på brott som kan begås med hjälp av en övertagen identitet är skattebrott, bokföringsbrott och bedrägeri.

Fysiska personer kan använda falska eller förvanskade urkunder i kontakten med Skatteverket. Syftet kan vara att få en eller flera falska identiteter registrerade. Dessa personer kan sedan med hjälp av dessa falska identiteter exempelvis uppbära oberättigade bidrag eller bedriva näringsverksamhet under en falsk identitet. Detta kan utgöra bl.a. förfalskningsbrott, bidragsbrott, bedrägeri, skattebrott eller bokföringsbrott.

Falska eller förvanskade hyresavtal kan också uppvisas hos Skatteverket i syfte att få en felaktig folkbokföringsadress registrerad. Detta kan t.ex. vara ett led i ett bidragsbrott.

Det förekommer vidare att fysiska personer använder falska eller förvanskade urkunder i samband med att en myndighet för hanteringen av ett ärende behöver rekvirera ett samordningsnummer för personen från Skatteverket. Näringsverksamhet kan sedan bedrivas under åberopande av det felaktigt tilldelade samordningsnumret. Därvid kan det begås bl.a. skattebrott, bokföringsbrott, bedrägeri och miljöbrott som kan vara svåra

att knyta till den person som rätteligen är ansvarig. Även oriktiga kontrolluppgifter kan lämnas till Skatteverket, som efter att de felaktiga uppgifterna har registrerats hos Skatteverket, läggs till grund för sjuk- och pensionsgrundande inkomst och för att komma i åtnjutande av olika sociala förmåner. Användning av oriktiga kontrolluppgifter kan vidare leda till att överskjutande skatt felaktigt betalas ut. Användning av oriktiga kontrolluppgifter kan utgöra ett led i bl.a. skattebrott och bidragsbrott.

Även personer som utger sig för att vara företrädare för en juridisk person kan använda sig av falska eller ändrade urkunder i kontakter med Skatteverket i syfte att utnyttja den juridiska personen som brottsverktyg. Brotten kan t.ex. vara skattebrott, bokföringsbrott, bedrägeri mot leverantörer eller miljöbrott. Det kan vara svårt att utreda vilken eller vilka fysiska personer som döljer sig bakom den falska identiteten och att kunna ställa dem till svars. Även här kan personer i en utsatt situation utnyttjas.

Juridiska personer eller enskilda näringsidkare kan använda en falsk eller osann faktura eller annan handling i sin bokföring i syfte att vilseleda Skatteverket. Osanna fakturor är centrala verktyg kopplade till användandet av företag i brottslig verksamhet. Fakturorna är ett sätt att motivera uttag av pengar från ett företags konto. När ett företag tar in osanna fakturor redovisas dessa i bokföringen och påstås sedan ha betalats kontant. Osanna fakturor kan även användas i momsbedrägerier och för att intyga att arbete har utförts som kan ge rätt till utbetalning inom rut- och rotsystemet.

Handlingar om nybildade föreningar kan upprättas för skens skull och användas för att förmå Skatteverket att felaktigt registrera föreningarna som arbetsgivare. Sådana förfaranden kan användas för att begå skattebrott, bidragsbrott eller bedrägerier. Företrädare för en juridisk person kan också använda falska eller oriktiga anställningsavtal och lönespecifikationer i syfte att få utbetalningar från det allmänna, t.ex. lönegaranti eller anställningsstöd. Detta kan utgöra bedrägeri, bidragsbrott, bokföringsbrott eller skattebrott.

Det kan även röra sig om en person som i skriftlig handling, under heder och samvete, eller i annan försäkran lämnar osanna uppgifter eller tiger om sanningen, t.ex. en person som i försäkran i samband med hinderprövning intygar att han eller hon aldrig varit gift trots att det inte stämmer. En person kan också förneka sin underskrift på en urkund.

Den beskrivna brottsligheten bedrivs ofta i bolag eller som enskild näringsverksamhet. Det är vidare vanligt att den omfattar stora belopp, utövas som ett led i annan brottslighet och bedrivs i nätverk, systematiskt eller i organiserad form. Denna brottslighet kan därför i många fall vara att bedöma som grov.

Vissa av brotten som behandlas under denna rubrik är aktuella även i de fall de brottsliga gärningarna är att bedöma som ringa alternativt grova samt i de fall en urkund förstörs eller döljs t.ex. inför en skatterevision eller annan fördjupad kontroll, för att undanröja bevisning. Även försök eller förberedelse till bedrägeri eller grovt bedrägeri samt stämpling till grovt bedrägeri omfattas.

#### Brott enligt lagen om straff för penningtvättsbrott

Penningtvätt syftar till att dölja brottsvinster och utgör därför en väsentlig del i kedjan av organiserad brottslighet. Förflyttningar av pengar görs

många gånger mellan olika konton samt med hjälp av virtuella valutor. De samverkande myndigheterna upptäcker allt oftare att kryptovalutor och förbetalda kort används. Det finns dock fortfarande traditionella tillvägagångssätt kvar. Exempelvis kan postväxlar användas för att betala svarta löner och vid köp av bilar, båtar och fastigheter som sker kontant.

Det finns även exempel på hur svarta inkomster finansierar renoveringar och byggen av hus. Arbetet sker med svart arbetskraft och när huset sedan säljs har det blivit en god förtjänst som har förvandlats till vita pengar. Det förekommer även att svarta inkomster används vid investeringar i fastigheter och andra investeringar utomlands.

Penningtvåtsbrott och främjande av penningtvätt förekommer i samband med att fysiska personer vidtar eller främjar åtgärder för att dölja överskott från brottslig verksamhet, som innefattar skattebrott och bokföringsbrott, genom t.ex. elektronisk överföring av pengar eller insättning på bankkonto tillhörande bolag eller bulvan (skattebrott och bokföringsbrott). De förekommer också i samband med att bolag eller annan näringsverksamhet används för att dölja överskott av brottslig verksamhet, t.ex. genom upprättande av förfalskade kostnadsfakturer, underlåtenhet att fakturera försäljning eller utförda arbeten eller annan vilseledande bokföring (skattebrott och bokföringsbrott).

Tillvägagångssättet kan också vara att ett svenskt bolag köper varor till underpris från ett utländskt systerbolag, som har medel från brottslig verksamhet som behöver döljas eller vice versa (skattebrott och bokföringsbrott).

Grovt penningtvåtsbrott och penningtvåtsförseelse förekommer i de fall den brottsliga gärningen ovan är att bedöma som grov respektive ringa.

I fall som avser näringspenningtvätt kan tillvägagångssättet vara att en person tillhandahåller bolag, bankkonton, varor, fordon eller lokaler i näringsverksamhet för att användas för penningtvåtsåtgärder. Det kan även handla om att utställa fakturer eller lämna kvitton (skattebrott och bokföringsbrott).

#### *Hur brottsligheten kan hänga ihop*

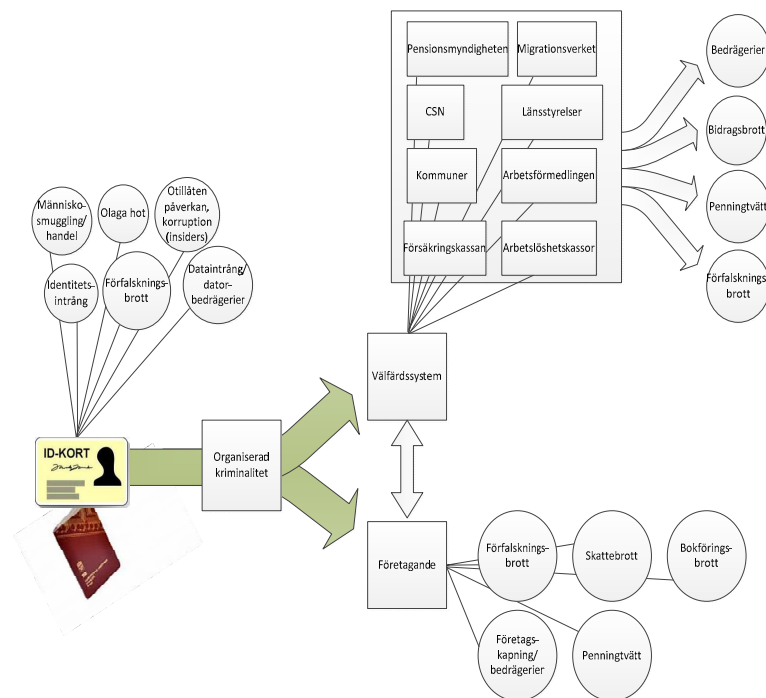
*Sveriges advokatsamfund* gör gällande att det saknas exempel på i vilka situationer de föreslagna reglerna kan bli tillämpliga. Som framgått ovan använder de kriminella aktörerna inom den organiserade brottsligheten sig bl.a. av olika typer av intyg i brottsupplägg. Riktiga intyg kan användas i kombination med falska intyg. Intygen behöver inte vara fysiska handlingar utan kan också vara elektroniska handlingar och urkunder.

Figuren nedan är ett försök att illustrera hur olika brott och brottslig verksamhet kan hänga ihop och där falska eller manipulerade handlingar ofta är starten på en lång kedja av brottslighet såsom olovlig identitetsanvändning, förfalskningsbrott, bedrägerier, penningtvätt, skattebrott och bokföringsbrott. Förslaget till utökning av brottskatalogen bör ses i ljuset av att skattebrottsenheten i dag har rätt att arbeta enbart mot två av dessa brott, skattebrott och bokföringsbrott, samt rot- och rutbedrägerier. Detta innebär att effektiviteten i arbetet begränsas.

Vid arbete mot denna typ av sammanhängande brottslighet är det svårt att initialt avgöra hur brottsligheten hänger samman och oundvikligt att

information om flera typer av brottslighet måste hanteras samtidigt inom underrättelseverksamheten.

För att klarlägga brottsligheten krävs kontakt med och information från de myndigheter eller verksamheter som utnyttjas och drabbas, t.ex. folkbokföringen, id-kortsverksamheten eller beskattningsverksamheten. När det gäller dessa verksamheter som finns inom Skatteverket är skattebrottsenheten bäst lämpad att bedriva det arbetet.



Källa: Skatteverket, skattebrottsenheten

### Lagstöd krävs för att Skatteverket ska få arbeta mot de aktuella brotten

Justitiekanslern har ifrågasatt om det inte redan i dag finns möjlighet för skattebrottsenheten att arbeta mot de aktuella brotten för att se om det rör sig om bl.a. skatte- och bokföringsbrott, som redan omfattas av brottskatalogen. I promemorian anføres att det initialt kan vara svårt att avgöra vilken brottslighet som är den aktuella. I de fall sådant agerande har samband med Skatteverkets verksamhet borde skattebrottsenheten, såvitt Justitiekanslern kan bedöma, ha utrymme att utreda om det inneburit att ett skattebrott eller bokföringsbrott m.m. har begåtts. Justitiekanslern anser därför att det är något svårt att avgöra på vilket sätt den nuvarande brottskatalogen begränsar Skattebrottsenhetens möjligheter att arbeta effektivt med förebyggande arbete och underrättelseverksamhet samt att biträda åklagare vid förundersökning.

Regeringen bedömer att det enligt nuvarande lagstiftning inte finns något stöd för att det skulle ligga inom skattebrottsenhetens uppgift att bedriva underrättelseverksamhet gentemot misstänkt brottslig verksamhet avseende exempelvis olovlig identitetsanvändning, användande av falska urkunder eller upprättande av skenhandlingar. Enda undantaget är om det

finns konkreta omständigheter som talar för att den misstänkta brottsligheten ingår som ett led i pågående eller planerad brottslighet som omfattas av brottskatalogen, vilket normalt endast torde kunna avse skatte- eller bokföringsbrott. Även om en sådan brottskedja erfarenhetsmässigt har visat sig vara ett vanligt förhållande så är det oftast inte något som framgår i ett tidigt skede av ett brottsligt förlopp. Skatte- och bokföringsbrott är till sin natur sådan brottslighet som oftast blir tydlig i ett sent skede av en mer omfattande brottslighet. Det behövs därför enligt regeringen ett tydligt lagstöd för att skattebrottsenheten ska ha rätt att bedriva underrättelseverksamhet även mot annan brottslighet som ofta föregår främst skatte- och bokföringsbrott.

*Riksdagens ombudsmän* anser att det hade varit önskvärt med en tydligare beskrivning av vilka hinder den nuvarande regleringen ger upphov till och hur förslaget avser att avhjälpa dessa. *Svea hovrätt* vill också att frågan hur dagens reglering hindrar en effektiv brottsbekämpning klarläggs. Som redan har nämnts är det vanligt att olika brott och brottslig verksamhet hänger ihop, och falska eller manipulerade handlingar är vidare ofta starten på en lång kedja av brottslighet. Förslaget om att utvidga Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet innebär att det blir tydligt att Skatteverket har rätt att på ett tidigt stadium i brottskedjan bedriva underrättelseverksamhet och förebyggande verksamhet mot de brott som läggs till, vilket är en stor fördel. Förslaget om utvidgad brottskatalog innebär även att skattebrottsenheten får rätt att självständigt utföra förenklade brottsutredningar i fråga om dessa brott under vissa förutsättningar, samt medverka i brottsutredningar på uppdrag av åklagare utan att det krävs särskilda skäl. Förslagets största betydelse består dock i att det ökar skattebrottsenhetens möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet av de aktuella slagen.

#### *Förslagets avgränsning och ansvarsfördelningen är tillräckligt tydliga*

*Riksdagens ombudsmän* anser att den föreslagna utvidgningen av brottskatalogen inte är helt tydligt avgränsad och kan leda till tolkningssvårigheter, varför det vore önskvärt med en tydligare avgränsning av den utvidgade befogenheten. Regeringen bedömer i denna del att avgränsningen av vilka brott som ska omfattas av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet är tillräckligt tydlig. Detta eftersom det dels räknas upp vilka brott som läggs till, dels finns en inbyggd avgränsning genom att det krävs att gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet. Även beträffande brott mot lagen om straff för penningtvättsbrott gör regeringen bedömningen att sådan brottslighet ofta har en nära anknytning till Skatteverkets verksamhet. Av det skälet saknas det anledning att ange i lagtexten att sådana gärningar måste ha samband med Skatteverkets verksamhet för att omfattas av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

En angränsande fråga som väcks av bl.a. *Svenskt Näringsliv* är om den utökade brottskatalogen medför att ansvarsfördelningen mellan Skatteverket och andra brottsbekämpande myndigheter kan bli oklar, med risk för såväl dubbelarbete som att arbete hamnar mellan stolarna. Regeringen konstaterar att det fanns farhågor av liknande slag redan när skattebrottsenheterna inrättades 1998. I propositionen

Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m. (prop. 1997/98:10 s. 53) behandlas denna fråga av regeringen som uttalade bl.a. följande.

Som några remissinstanser har påpekat innebär detta att kriminalunderrättelseverksamheten i fråga om brott inom skatteområdet delas upp på flera myndigheter. Eventuella negativa konsekvenser av en uppdelning av sådan verksamhet på flera myndigheter bör enligt vår mening inte överdrivas. [...] Att skattebrottsenheterna vid skattemyndigheterna ges befogenhet att bedriva underrättelseverksamhet inom skattebrottsområdet skall dock inte ses som någon inskränkning av polisens nuvarande uppgifter i fråga om brottslighet inom skatteområdet. Det övergripande ansvaret att bekämpa brott ligger alltså hos polisen. Det blir således polisens uppgifter att se till att det tas ett helhetsgrepp på kriminaliteten inbegripet den inom skatteområdet. Den föreslagna ordningen medför självfallet att de inblandade myndigheterna måste skapa olika samarbetsformer så att effektiviteten i kampen mot den ekonomiska brottsligheten i övrigt inte förloras.

Vad som sägs ovan om ansvarsfördelningen mellan Skatteverkets och polisens brottsbekämpning gäller även i fråga om de nu aktuella brotten. Det kan i efterhand konstateras att inrättandet av skattebrottsenheterna har varit en framgång och att de farhågor som fanns inte infriades. De risker kopplade till ett delat ansvar för vissa brott som några av remissinstanserna tar upp bör dessutom rimligen vara mindre i dag än de var 1998. Exempelvis bör risken för dubbelarbete vara mindre på grund av den samverkan mellan olika brottsbekämpande myndigheter som sker inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Risken för att de brott som nu föreslås läggas till i brottskatalogen ska falla mellan stolarna bedöms också vara liten. Möjligheten att de aktuella brotten förhindras eller upptäcks bör snarare öka om det finns ytterligare en brottsbekämpande myndighet som får rätt att arbeta mot sådan brottslighet. Regeringen bedömer därför att de risker som kan vara förenade med att ha ett delat ansvar för de aktuella brotten mer än väl uppvägs av vinsterna med att Skatteverket får ett utökad ansvar.

#### *Beredningskravet är uppfyllt*

*Svenskt Näringsliv, Näringslivets Regelnämnd och Företagarna* menar att beredningskravet inte är uppfyllt. Svenskt Näringsliv anser att det är anmärkningsvärt att Svenskt Näringsliv inte har upptagits bland remissinstanserna med tanke på de potentiellt stora konsekvenser för skattskyldiga som ett genomförande av promemorians förslag kan få. Näringslivets Regelnämnd anför att remisslistan är mycket begränsad, där advokatsamfundet är den enda organisationen med företagsmedlemmar bland remissinstanserna trots att det föreslås att Skatteverkets möjligheter att på eget initiativ bedriva brottsbekämpande verksamhet gentemot bland andra företag utökas, vilket måste betraktas som i högsta grad ingripande. Näringslivets Regelnämnd anser att företagens organisationer inte har fått den nödvändiga möjligheten att ta ställning till de förslag som läggs fram, varför förslaget måste underkastas ett ordentligt remissförfarande innan regeringen går vidare med ärendet. Företagarna anser även att



promemorian är behäftad med sådana brister vad avser bl.a. beredningsprocessen och konsekvensanalys att den inte kan ligga till grund för lagstiftning. Promemorians konsekvensanalys anses vara knapphändig och allmänt hållen avseende företag och företagsföreträdare.

Regeringen konstaterar inledningsvis att förslaget om utvidgad brottskatalog är generellt och berör både privatpersoner och företagare. Förslaget handlar vidare i grunden om hur statens brottsbekämpning ska vara organiserad och bedrivs i fråga om en av dess brottsbekämpande myndigheter för att vara välfungerande och effektiv. Promemorian har skickats ut till en förhållandevis bred krets av remissinstanser, däribland Sveriges advokatsamfund, och remisstiden har uppgått till brukliga tre månader. Samtliga remissinstanser har inkommit med remissyttranden och flera av de mest berörda remissinstanserna har lämnat välmotiverade sådana. Mot den bakgrunden bedöms regeringsformens beredningskrav vara uppfyllt i denna del.

När det gäller de kritiska synpunkterna i fråga om promemorians konsekvensanalys anser regeringen att promemorian inte har sådana brister att beredningskravet på denna grund inte skulle vara uppfyllt. Dessutom har det i denna lagrådsremiss gjorts vissa kompletteringar i konsekvensanalysen bl.a. för att tydliggöra i vilken mån förslaget påverkar företagens administrativa börda. Så som främst *Svea hovrätt* har efterfrågat har även de förväntade effektivitetsvinsterna tydliggjorts.

Sammanfattningsvis anser regeringen att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen är uppfyllt.

#### *Personuppgiftsbehandlingen*

Datainspektionen framför att myndigheten inte kan tillstyrka lagförslaget utan en mer utförlig proportionalitetsbedömning mellan Skatteverkets behov av personuppgiftsbehandling å ena sidan och den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten å andra sidan. Regeringen bedömer att förslaget om att utvidga Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet inte innebär ett sådant intrång i den personliga integriteten som går utöver vad som är nödvändigt för att Skatteverket brottsbekämpande verksamhet ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Vid den avvägning mellan Skatteverkets behov av personuppgiftsbehandling och den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten anses utvidgningen av brottskatalogen således vara proportionerlig.

Datainspektionen saknar även en analys av hur EU:s dataskyddsförordning och det nya dataskyddsdirektivet påverkar förslaget. Dataskyddsdirektivet [Europaparlamentets 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], genomförs i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177), som trädde i kraft den 1 augusti 2018. Direktivet genomförs även genom särskilda registerförfattningar för de myndigheter som bedriver brottsbekämpning, bl.a. den kommande lagen om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (här kallad Skatteverkets brottsdatalag). Denna lag, som föreslås

träda i kraft den 1 januari 2019, ska gälla utöver brottsdatalagen när Skatteverket i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott, se propositionen Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning (prop. 2017/18:269).

I den brottsbekämpande verksamheten behandlar Skatteverket i egenskap av behörig myndighet som utgångspunkt personuppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott. Detta innebär att brottsdatalagen och Skatteverkets brottsdatalag ska tillämpas på den behandling av personuppgifter som den föreslagna utvidgningen av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet kan ge upphov till. Sådan behandling bedöms uppfylla kravet på rättslig grund i 2 kap. 1 § Skatteverkets brottsdatalag där det framgår att Skatteverket får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda brott eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

Personuppgifter som Skatteverket behandlar med stöd av brottsdatalagen och Skatteverkets brottsdatalag kan behöva lämnas till en verksamhet inom myndigheten som inte omfattas av dessa lagars tillämpningsområden, såsom beskattningsverksamheten. Vid behandling för att lämna ut uppgifter för sådana ändamål ska dataskyddsförordningen [Europaparlamentets 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 (allmän dataskyddsförordning)] tillämpas. Prövningen av om behandlingen är tillåten ska alltså då göras med utgångspunkt i dataskyddsförordningens bestämmelser, se propositionen Brottsdatalag (prop. 2017/18:232 s. 451). Innan personuppgifter lämnas ut på detta sätt ska dock i varje enskilt fall säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet (2 kap. 22 § brottsdatalagen).

#### *Lagförslag*

Förslaget föranleder en ändring i 1 § första stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

## 5.2 Ikraftträdandebestämmelser

<b>Regeringens förslag:</b> De föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2019.
--

**Promemorians förslag:** I promemorian föreslås inget ikraftträdandedatum, utan det anges endast att de föreslagna bestämmelserna är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i frågan.

**Skälen för regeringens förslag:** De föreslagna bestämmelserna är som anförs i promemorian angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari

2019. Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

## 6 Konsekvensanalys

### 6.1 Syfte och alternativ lösning

Förslaget syftar främst till att förbättra Skatteverkets möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet som har samband med Skatteverkets verksamhet. Om det arbetet blir framgångsrikt kan de offentliga resurserna i ökad utsträckning användas till det som de är avsedda att användas till, vilket även kan stärka legitimiteten för skatte- och välfärdssystemen.

Ett alternativ vore att inte genomföra förslaget, utan fortsätta som i dag. Regeringen bedömer dock att det inte är lämpligt eftersom det skulle innebära att Skatteverkets brottsbekämpande arbete inte kan bedrivas på ett effektivt sätt (se avsnitt 5 och 6.2). Skatteverkets uppgift är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn, bidra till ett väl fungerande samhälle för allmänhet och företag samt att inom sitt ansvarsområde förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. Ekonomisk brottslighet riktad mot skatter utgör ett hinder för Skatteverket att fullgöra uppgiften att fastställa och ta ut rätt skatt. Även inom andra verksamheter som Skatteverket ansvarar för, såsom folkbokföring och identitetskort för folkbokförda i Sverige (id-kort), kan uppgifterna störas av brottslig verksamhet. En enda falsk identitet kan ge upphov till hundratals bankkonton, vilka i sin tur kan användas för bl.a. bedrägerier, välfärdsbrott, penningtvätt och finansiering av terrorbrott. Det är således av stor vikt även ur ett samhällsperspektiv att Skatteverket får möjlighet att motverka sådan brottslighet.

### 6.2 Offentligfinansiella effekter samt effekter på brottsligheten

Skattebrottslighet svarar för en väsentlig del av den ekonomiska brottsligheten och är inte heller obetydlig inom organiserad brottslighet. Dessutom finns det kopplingar till bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdssystemen. Det är av strategisk betydelse för samhället att motverka skattebrottslighet och annan brottslighet som har samband med Skatteverkets verksamhet.

Brottslighet med anknytning till falska identiteter utgör sådan brottslighet som kan ha samband med Skatteverkets verksamhet. Med falsk identitet avses att en fysisk person uppträder under någon annans identitet eller under en uppdiktad identitet. Det finns ingen omfattningsbedömning gjord för brottslighet med sådan anknytning. Däremot har omfattningsbedömningar gjorts av den samlade kvalificerade välfärdsbrottsligheten.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar gjorde i betänkandet Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74) bedömningen att av de totalt 510 miljarder kronor som utbetalades årligen från välfärdssystemen så avsåg ca 2 procent avsiktliga fel, vilket motsvarar 9–10 miljarder kronor per år.

Ekonomistyrningsverket gjorde 2010 i en skrivelse (Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010) bedömningen att de felaktiga utbetalningarna 2010 uppgick till 3,3 procent (motsvarande ca 16,5 miljarder kronor) av samtliga utbetalningar, varav ca en tredjedel (5,5 miljarder kronor) avsåg avsiktliga fel.

Båda dessa omfattningsbedömningar gjordes med stöd av metoden *expert elicitation*. Metoden bygger på en sammanvägning av uppskattningar av experter inom det aktuella området i frågor där det saknas säkra data. Metoden har blivit starkt ifrågasatt, främst för att den ger ett mycket brett svarsintervall men också för att det är svårt att undvika att olika experter gör olika bedömningar.

Riksrevisionen konstaterade i rapporten Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet från 2016 (RiR 2016:11), mot bakgrund av de omfattningsbedömningar som gjorts av Delegationen mot felaktiga utbetalningar och av Ekonomistyrningsverket samt en uppskattning av Försäkringskassan, att omfattningen av de felaktiga utbetalningarna uppskattas till 16–20 miljarder kronor och att osäkerhetsintervallet är relativt stort. I varken denna rapport eller de två tidigare framgår hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som avsåg avsiktliga fel där falska identiteter använts för att få utbetalningar.

Det råder alltså betydande osäkerhet kring de uppskattningar som gjorts. Uppskattningarna avser dessutom felaktiga utbetalningar generellt och inte hur stor del av dessa som är hänförliga till brottslighet med anknytning till falska identiteter. Skatteverket har inte gjort någon egen omfattningsbedömning avseende brottslighet med anknytning till falska identiteter.

Brottslighet med anknytning till falska identiteter kan avse stora belopp. Som exempel kan nämnas ett mål vid Södertörns tingsrätt (dom den 20 januari 2016 i mål B 2418-14). Målet omfattade ett stort antal bedrägeribrott. Dessa hade begåtts under ca 1,5 år och omfattade 144 kapade identiteter, ca 370 beslagtagna bank- och kreditkort och 120 beslagtagna falska identitetshandlingar. Det ekonomiska utbytet vid de 200 fullbordade bedrägeribrotten uppgick till ca 12 miljoner kronor. Om de 119 försöksbrotten hade fullbordats hade utbytet ökat med ytterligare ca 18 miljoner kronor.

Som har beskrivits i avsnitt 5.1 är det vanligt att olika brott och brottslig verksamhet hänger ihop. Falska eller manipulerade handlingar är ofta starten på en lång kedja av brottslighet, såsom olovlig identitetsanvändning, förfalskningsbrott, bedrägerier, penningtvätt, skattebrott och bokföringsbrott. Av dessa brott har den brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket som bedrivs vid den s.k. skattebrottsenheten i dag bara befogenhet att självständigt arbeta mot skattebrott och bokföringsbrott samt bedrägerier riktade mot rot- och rutsystemet. Detta innebär att arbetet inte kan bedrivas effektivt. Förslaget om en utvidgad brottskatalog i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet innebär att Skatteverkets särskilda kompetens inom de egna sakområdena kommer att kunna tillvaratas i större utsträckning i det brottsbekämpande

arbetet. Om de föreslagna brotten införs i denna lag kommer skattebrottsenheten att självständigt kunna bedriva underrättelseverksamhet avseende dessa brott och utföra förenklade brottsutredningar under vissa förutsättningar, samt medverka i brottsutredningar på uppdrag av åklagare utan att det krävs särskilda skäl. Förslaget ger därigenom skattebrottsenheten bättre möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Om skattebrottsenheten kan arbeta mot fler brott som har samband med Skatteverkets verksamhet kan enheten bedriva ett bredare underrättelsearbete, vilket kan förväntas leda till att antalet lagförda personer ökar. När skattebrottsenheten bedriver underrättelseverksamhet kan arbetet vidare leda till att en brottsanmälan görs till åklagare. Arbetet kan även leda till att skattebrottsenheten vidtar andra åtgärder till följd av sin underrättelseverksamhet. Skattebrottsenheten kan t.ex. informera en annan myndighet som till följd av informationen kan stoppa utbetalningar. Med ett bredare underlag i underrättelseverksamheten kan det förväntas att skattebrottsenheten i större omfattning kommer att lämna information till andra myndigheter. Detta medför en samhällsnytta.

Även om det inte går att beräkna en exakt offentligfinansiell effekt av ett genomförande av de föreslagna bestämmelserna, får det antas medföra betydande besparingar för samhället, bl.a. genom minskade felaktiga utbetalningar och genom att brott kan förhindras eller personer lagföras. Anta som *beräkningsexempel* följande:

a) Summan av felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen, som avser medvetna fel, uppgår till 10 miljarder kronor 2019, vilket är ungefär i linje med tidigare nämnda rapporter, med framskrivning till 2019 då förslaget väntas träda i kraft.

b) De medvetna felen på skatteområdet (skattefusket) uppgår till motsvarande belopp, alltså 10 miljarder kronor 2019.

c) Mellan 1 och 10 procent av de medvetna felen har sin grund i användande av falska identiteter.

Utifrån räkneexemplet och dess antaganden innebär det att potentiellt 200 miljoner kronor till 2 miljarder kronor per år i felaktiga utbetalningar och skattefusk kan undvikas, om man kommer till rätta med användandet av falska identiteter. Som en följd därav kan fler personer komma att lagföras, vilket i sin tur leder till att kostnaderna inom rättskedjan kan öka, åtminstone på kort sikt. Den sammantagna effekten borde dock innebära en klar vinst för samhället. På lite längre sikt, med högre risk för upptäckt, tidigare stopp för felaktiga utbetalningar och skattefusk samt fler lagförda, kan ett avskräckande scenario uppstå varpå dessa brott mot välfärdssystemen minskar. Det kan dock inte uteslutas att brottsligheten då riktas mot andra områden, eller finner andra tillvägagångssätt.

På kort sikt, givet det osäkra underlaget, antas av försiktighetsskäl den offentligfinansiella effekten vara noll. På längre sikt torde potentiellt dock avsevärda summor i felaktiga utbetalningar och skattefusk kunna upptäckas och förhindras som en effekt av förslaget.

### 6.3 Effekter för enskilda, företag och offentlig sektor

Förslaget att utvidga brottskatalogen ger skattebrottsenheten bättre möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Att fler brott förebyggs, förhindras eller upptäcks skulle t.ex. kunna motverka att en persons identitet utnyttjas, vilket är positivt för enskilda och även för tilliten till staten. Det skulle även kunna påverka konkurrensen positivt för de företag som håller sig inom lagens ramar. Det kan gälla vissa branscher mer än andra.

Genom förslaget utökas ansvarsområdet för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet i förhållande till både enskilda och företag. Detta förslag bedöms inte i sig innebära att företag påförs en ökad administrativ börda. I Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet tas inte några kontakter med enskilda eller företag förutom om en konkret brottsmisstanke har uppkommit och skattebrottsenheten befinner sig i ett utredningsskede. I den delen medför förslaget i princip inga skillnader eftersom Skatteverket redan i dag skulle kunna medverka vid utredningar av de brott som föreslås läggas till i brottskatalogen på begäran av åklagare. Inte heller bedöms förslaget i nämnvärd omfattning öka risken för obefogade kontroller i Skatteverkets övriga verksamheter, såsom beskattningsverksamheten.

För myndigheter som utbetalar välfärdsmedel bör förslaget innebära att de i ökad omfattning kommer att få information av skattebrottsenheten, vilket kan öka effektiviteten i deras arbete mot fusk och brottslighet.

De som ägnar sig åt denna typ av brottslighet förväntas få det svårare att göra det efter de förslagna ändringarna.

Förslaget kommer troligen att medföra att kostnaderna för de allmänna domstolarna ökar något med anledning av att fler personer förväntas lagföras. Detsamma gäller för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Förslaget bedöms även kunna medföra en viss kostnadsökning för Kriminalvården. Dessa kostnader kan hanteras inom ram. Förslaget förväntas inte få några konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

### 6.4 Effekter för Skatteverket

Antalet brottsanmälningar från Skatteverket kommer troligen att öka om det finns bättre förutsättningar för åklagare att inleda och genomföra utredningar till följd av att skattebrottsenheten får bättre möjlighet att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Antalet ärenden till skattebrottsenhetens förundersökningsverksamhet kommer därmed troligtvis även att öka. För underrättelseverksamheten är det svårt att förutse om och i så fall i vilken omfattning information som redan i dag lämnas från andra myndigheter kommer att öka med anledning av förslaget om utvidgad brottskatalog. Några särskilda informationsinsatser från Skatteverkets sida med anledning av förslaget torde inte bli nödvändiga.

Eventuella ökade kostnader för Skatteverket till följd av ovanstående kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

## 6.5 Effekter i övrigt

Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på det kommunala självstyret, sysselsättning, jämställdhet, integration, inkomstfördelning eller miljö.

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.

## 7 Författningskommentar

### 7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

#### 1 §

I paragrafen regleras vilka brott som omfattas av Skatteverkets verksamhet enligt lagen.

I *första stycket fjärde punkten* har gjorts ett tillägg för följande brott: olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b § brottsbalken), urkunds-förfalskning, förvanskning av urkund, grov urkunds-förfalskning, hindrande av urkunds bevisfunktion, brukande av falsk urkund (14 kap. 1–4 §§ och 10 §§ brottsbalken) samt osann eller vårdslös försäkran, osant intygande och brukande av osann urkund, missbruk av urkund eller handling och förnekande av underskrift (15 kap. 10–13 §§ brottsbalken), om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet. I samma punkt har hänvisningen till lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete för bedrägeribrott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken ersatts av en generell hänvisning till om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet. Det innebär att olika grader av bedrägeribrott samt försök eller förberedelse till bedrägeri eller grovt bedrägeri och stämpling till grovt bedrägeri omfattas. Ett exempel på när en gärning har samband med Skatteverkets verksamhet är när brottet misstänks ha begåtts i samband med folkbokföring eller skatteregistrering.

I *första stycket åttonde punkten*, som är ny, har gjorts ett tillägg för brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott. Dessa brott avser penningtvättsbrott och näringspenningtvätt och olika grader av nämnda brott samt försök, förberedelse eller stämpling till penningtvättsbrott, grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt som inte är ringa.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

## Promemorians lagförslag

### Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet<sup>1</sup>

*dels* att 1 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 7 och 8 §§, av följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>2</sup>

Skatteverkets verksamhet enligt denna lag omfattar brott enligt

1. skattebrottslagen (1971:69),
2. 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),
3. 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnadsavgift av pensionsutfästelse m.m.,
4. 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete,
5. 11 kap. 5 § brottsbalken, samt
6. lagen (2014:836) om näringsförbud.

4. 4 kap. 6 b §, 9 kap. 1–3 och 11 §§, 14 kap. 1–4 och 10 §§ samt 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet,
5. 11 kap. 5 § brottsbalken,
6. lagen (2014:836) om näringsförbud, samt
7. lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

Skatteverket får medverka vid undersökning också i fråga om annat brott än som anges i första stycket, om åklagaren finner att det finns särskilda skäl för detta.

---

Denna lag träder i kraft den xxx.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av lagens rubrik 2017:453

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2017:453.



## Förteckning över remissinstanserna

Bilaga 2

Följande remissinstanser har getts möjlighet att yttra sig. Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Försäkringskassan, Tullverket, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet och Sveriges advokatsamfund. Samtliga remissinstanser har yttrat sig.

Yttranden har dessutom inkommit från Svenskt Näringsliv, Näringslivets Regelnämnd och Företagarna.