

Juridiska fakultetskansliet

Finansdepartementet

Remiss: Skatteverkets promemoria om utökade möjligheter att begära hjälp av Polismyndigheten för att kunna genomföra vissa besök

I Skatteverkets kontrollverksamhet ingår att genomföra besök hos den som kontrollen avser, dvs. kontroller utanför Skatteverkets lokaler. Vid tillsyn av kassaregister enligt 42 kap. 3–5 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, får Skatteverket begära biträde av Polismyndigheten om tillträde inte ges på frivillig väg. Någon motsvarande möjlighet finns dock inte vid andra kontrollformer. Inför kontroller utanför Skatteverkets lokaler genomförs riskbedömningar som enligt vad Skatteverket förs fram i promemorian visar att vissa besök inte kan genomföras på avsett sätt på grund av förhöjd risk för våld eller hot om våld mot Skatteverkets anställda. Problemet har tilltagit och Skatteverket anger i promemorian att det finns en ökad risk för att företag och personer inte kontrolleras av detta skäl.

Skatteverket föreslår därför att myndigheten ska ges möjlighet att begära hjälp av Polismyndigheten för att kunna genomföra vissa kontrollbesök och besök i samband med revision. Syftet är att säkerställa att kontroller kan genomföras även vid förhöjd hotbild, att motverka uppkomsten av s.k. kontrollfria zoner och att öka säkerheten för Skatteverkets anställda.

Juridiska fakultetsnämndens synpunkter

Kontrollverksamheten är en central del av Skatteverkets uppdrag. Kontrollerna avser framför allt skattekontroller och folkbokföringskontroller. Som framhålls i avsnitt 2 i förslaget syftar kontrollerna till att minska skatte- och folkbokföringsfelet. Kontrollerna bidrar bl.a. till att skattebeslut fattas på ett korrekt underlag och att folkbokföringsregistret, som ligger till grund för olika typer av välfärdsförmåner, återspeglar verkligheten.

Juridiska fakultetsnämnden

Juridiska fakultetsnämnden anser att det är väsentligt att kontrollfunktionen upprätthålls, inte minst ur ett statsfinansiellt och likabehandlingsperspektiv. Att kontroller inte kan genomföras på grund av säkerhetsrisker och att kontrollfria zoner etableras är särskilt allvarligt. Möjligheten att faktiskt genomföra kontroller är avgörande för likformigheten i rättstillämpningen. Om vissa kontroller inte utförs av säkerhetsskäl riskerar detta att leda till olikbehandling i hur skattereglerna tillämpas i praktiken. Även den allmänpreventiva effekten påverkas negativt om vissa aktörer vet att kontroller i praktiken uteblir. Utökade möjligheter att begära hjälp av Polismyndigheten stärker därför inte bara den enskilda kontrollsituationen, utan även regelverkets efterlevnad i stort.

Juridiska fakultetsnämnden ställer sig därför positivt till Skatteverkets förslag om utökade möjligheter att begära hjälp av Polismyndigheten vid vissa kontrollbesök. Då en sådan möjlighet redan finns vid tillsyn av kassaregister och att systemet således är etablerat, bedömer Juridiska fakultetsnämnden att en utvidgad möjlighet till polisiär närvaro bör kunna genomföras utan större svårigheter. Samtidigt vill Juridiska fakultetsnämnden framhålla att frågan om frivillighet måste övervägas noggrant.

I förslaget framhålls att syftet är att polisen vid behov ska kunna skydda Skatteverkets anställda och andra närvarande vid kontrollen när våld eller hot om våld uppstår. Syftet med den polisiära närvaron är inte att Skatteverket, med hjälp av Polismyndigheten, genom tvång ska genomföra kontrollbesök eller revisioner (se bl.a. s. 9 i förslaget).

De kontrollåtgärder som omfattas av förslaget grundar sig på frivillighet. Vid kontroll av personalliggare kan Skatteverket exempelvis begära att en person som utför, eller kan antas utföra, arbetsuppgifter i verksamheten styrker sin identitet. Om personen inte kan eller vill legitimera sig kan det, så som Skatteverket framhåller i avsnitt 3.1.3 i förslaget, vara en omständighet som motiverar en fördjupad kontroll. Däremot saknas en direkt sanktion vid bristande identitetskontroll. Juridiska fakultetsnämnden anser därför att det är väsentligt att de personer som kan komma i fråga för en sådan kontroll förstår vilka skyldigheter som åligger dem och att de inte, genom den polisiära närvaron, uppfattar sig tvungna att lämna fler uppgifter än vad åtgärden syftar till. Kontrollen får inte gå utöver sitt ändamål. Liknande problematik kan aktualiseras även vid andra typer av kontroller.

Revision enligt 41 kap. SFL, är, som framgår av avsnitt 3.1.1 i förslaget, den mest långtgående kontrollformen och regleras ingående. Även om revisionen kan leda till ytterligare kontroll- eller tvångsåtgärder, t.ex. bevissäkring enligt 45 kap. SFL, sker revisionen i grunden i samverkan med den reviderade. Det innebär att revisionen inte kan drivas igenom mot den reviderades vilja enbart med stöd av bestämmelserna i 41 kap. SFL. Om Skatteverket får hjälp av Polismyndigheten vid ett besök i den reviderades lokaler får den polisiära närvaron inte medföra att syftena med revisionen utvidgas eller urholkas. Kontrollen måste även här hålla sig inom sitt ändamål och vara proportionerlig. Det finns en risk att den reviderade uppfattar polisens närvaro som ett påtryckningsmedel och därför känner sig tvungen att lämna ut uppgifter eller handlingar som inte omfattas av revisionen. Juridiska fakultetsnämnden vill därför betona vikten av att upprätthålla en tydlig gräns mellan kontroller som sker i samverkan med den reviderade och kontroller som genomförs med stöd av tvångsåtgärder. För en problematiserande framställning om gränsdragningen häremellan hänvisas till bl.a. Hultqvist, Anders, Generell tredjemansrevision – fishing expeditions?, Svensk Skattetidning 2012, s. 240–261. Det

bör också övervägas om Skatteverket behöver informera den kontrollerade särskilt om denna gränsdragning för att undvika missuppfattningar om syftet med polisnärvaron och därigenom minska risken för att kontrollens omfattning utvidgas.

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker således förslaget, men ser en risk för att den grundläggande frivilligheten vid Skatteverkets kontroller kan urholkas. Regleringen måste därför säkerställa att kontrollåtgärderna varken blir mer långtgående än vad de redan är eller vad som kan motiveras och att polisens medverkan primärt syftar till att garantera säkerheten för Skatteverkets anställda. För att upprätthålla likabehandling och proportionalitet anser Juridiska fakultetsnämnden att det tydligt ska framgå av författningskommentaren under vilka omständigheter polisens medverkan får begäras.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Pernilla Leviner. Yttrandet har beretts av universitetslektor Caroline Nordklint. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Pernilla Leviner

Karolina Alveryd