

Stockholm den 29 december 2023

R-2023/1670

Till Finansdepartementet

Fi2023/02386

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 20 september 2023 beretts tillfälle att avge yttrande över delbetänkandet Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt (SOU 2023:49).

Sammanfattning

Advokatsamfundet ställer sig positivt till att Sverige implementerar Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen (SEFI-direktivet). Advokatsamfundet välkomnar direktivet och dess underliggande motiv och till en harmonisering mellan EU-länderna på detta område.

Advokatsamfundet anser dock att delbetänkandets förslag går längre än vad SEFI-direktivet ålägger Sverige. Förslaget medför en icke proportionell och onödig utökning av skattebrottslagens och skattebetalningslagens tillämpning samt rättssäkerhetsproblem.

Advokatsamfundet avstyrker samtliga förslag som går utöver det som följer av SEFI-direktivet, Kommissionens underrättelse och regeringens direktiv.



Synpunkter

Inom EU-rätten ska ett direktiv tolkas utifrån dess syfte. SEFI-direktivet syftar till att skydda unionens finansiella intressen och är tillämpligt på allvarliga brott som riktar sig emot det gemensamma systemet för mervärdesskatt som har anknytning till minst två medlemsstater och inbegriper en total skada på minst 10 miljoner euro.

Advokatsamfundet noterar vidare att utredningen enligt dess direktiv (dir. 2022:54) ska föreslå åtgärder för att förhindra mervärdesskattebedrägerier.

Det kommissionen i underrättelsen pekat på är att skattebrottslagen inte omfattar muntliga uppgifter samt att ordalydelsen i 2 § skattebrottslagen inte omfattar presentation av korrekta uppgifter avseende mervärdesskatt i syfte att bedrägligen dölja en utebliven betalning eller otillbörligen skapad rätt till återbetalning av mervärdesskatt.

Betänkandet föreslår fyra ändringar i skattebrottslagen och två följdändringar i skatteförfarandelagen.

Advokatsamfundet vill betona att SEFI-direktivets syfte är tydligt och noterar att Sverige ursprungligen valde att inte implementera det fullständigt. Det framstår nu, efter kommissionens formella underrättelse, som märkligt att föreslå lagstiftning som går utöver det område som direktivet avser skydda unionen emot genom att kriminalisera även muntliga uppgifter avseende *all* beskattning samt att sådana uppgifter ska kunna läggas till grund för skattetillägg. Därtill föreslås att rekvisitet ”i syfte” – när det handlar om i och för sig korrekta uppgifter – ska tas bort. Det noteras att dessa förslag får anses gå utöver utredningens direktiv. Mandatet att lämna nödvändiga författningsförslag får anses vara begränsat till skyddsområdet dvs. att förhindra allvarliga och gränsöverskridande mervärdesskattebedrägerier.

Det förtjänar också att nämnas att de brottsbekämpande myndigheterna, trots den ofullständiga implementeringen, förefaller vara väl kapabla att bekämpa denna typ av brottslighet. Det har fallit många domar med långa fängelsestraff som följd.¹

Ambitionen att bekämpa denna, för EU, systemhotande brottslighet får inte tas till intäkt för att genomföra författningsförslag, inom andra beskattningsområden utan

¹ Se till exempel <https://www.domstol.se/nyheter/2023/12/dom-i-mal-rorande-omfattande-momsbedragier/>.



koppling till EU, med mindre än att utredningen pekat på brister som föranleder ett behov av åtgärderna för att uppnå det syfte utredningen tillsatts för.

De skäl som anges för att de facto kriminalisera även muntliga uppgifter handlar endast om att undvika ”osäkerhet” och skapa tydlighet. Mot detta kan anföras att det i en situation när det straffbara området utökas inte är just osäkerheten och tydligheten som utgör ett rättssäkerhetsproblem. Det som däremot riskerar att bli det är att uppgifter som lämnats innan ett straffrättsligt förfarande inletts kommer att ligga till grund för förfarandet men utan de rättssäkerhetsgarantier som gäller när ett sådant förfarande har inletts. Det innefattar omedelbarhetsprincipen och att förhör inom ramen för en förundersökning medför ett batteri av rättigheter samt ska godkännas. Om den föreslagna ordningen införs bör det utredas ytterligare om till exempel tjänsteanteckningar inom ramen för ett skatteförfarande ska läsas upp och godkännas – till undvikande av missförstånd. Genomförs nämnda kriminalisering av muntliga uppgifter bör det vidare utredas eller belysas hur andra medlemsstater har löst denna fråga.

Nästa fråga är om enhetlighet och tydlighet är godtagbara skäl för att gå utöver såväl utredningsdirektivet som kommissionens formella underrättelse genom att föreslå att muntliga uppgifter ska kunna användas mot den misstänkte inom *hela* det skatterättsliga området. Att som utredningen gör, kortfattat konstatera att ”..det saknas vidare skäl att begränsa förslaget till att endast avse de allvarliga brott som SEFI-direktivets kriminaliseringskrav tar sikte på”, utgör vare sig skäl eller motivering till varför så långtgående förslag, som påverkar alla skattskyldiga, ska införas.

Mot bakgrund av syftet med SEFI-direktivet och de konsekvenser en sådan kriminalisering kan befaras få för såväl enskilda som rättsväsendet bör förslaget inte leda till lagstiftning av innebörd att ta bort den begränsning till allvarliga brott som Sverige åtagit sig att implementera. Under alla omständigheter konstaterar Advokatsamfundet att förslagets konsekvenser inte utretts tillräckligt och att skälet för dess införande inte har motiverats. Advokatsamfundet noterar också att utredningen i de delar som behandlar ”korrekta uppgifter” (avsnitt 8.2) funnit för gott att begränsa regleringen till mervärdesskatt.

Att fler situationer kan medföra straffansvar och skattetillägg kan inte i sig anses öka rättssäkerheten för den enskilda. Det är inget övertygande argument för vare sig



rättssäkerhet eller förutsägbarhet att till exempel en telefonkontakt med en tjänsteman på Skatteverket kan leda till åtal och/eller skattetillegg.

När straffansvaret (i redan tidigare tidskrävande och komplexa utredningar) kan grundas på muntliga uppgifter eller i och för sig korrekta uppgifter finns anledning att anta att antalet skatteutredningar kan komma att öka liksom brottsanmälningar och därmed domstolsförhandlingar som dessutom kommer tyngas med nya bevisvärderingsfrågor av slag som tidigare inte förekommit i denna typ av mål. Dessa bevisvärderingsfrågor bedöms komma att kompliceras av att bevisningen i dessa mål kommer att vara tjänstemän i form av till exempel tjänsteanteckningar.

Advokatsamfundet delar således inte heller utredningens bedömning att förslagen endast skulle medföra marginella konsekvenser.

Det är fråga om ett helt nytt bevisansvarskoncept i svensk skattebrottsrätt inom ett område som i bevishänseende varit relativt okomplicerat. Att en oriktig uppgift lämnats har hittills i många fall varit såväl konkret som lätt att utreda och bevisa. Det har varit jämförelsen mellan den och skattefrågan som hittills varit knäckfrågan. När nu även frågan om vilken uppgift som har lämnats blir föremål för bevisvärdering bör det rimligen leda till såväl en belastning för polis, åklagare och domstolar (ur arbetshänseende) som för de misstänkta (ur rättssäkerhänseende).

Det kan inte heller uteslutas att, om förslaget rörande oriktiga uppgifter införs inom hela skatterätten, det kan leda till att skattskyldiga inte längre vågar vända sig till Skatteverket för att ställa frågor. Om så är fallet kan förslagen riskera att bli kontraproduktiva i den meningen att de skattskyldiga kommer göra fler fel vilket kan befaras leda till fler brottsanmälningar. Det kan även få konsekvenser för allmänhetens förtroende för Skatteverket.

Slutligen kan noteras att medlemsstaterna har valt olika lösningar för kriminaliseringen av skattebrott. Advokatsamfundet saknar en analys av om kriminaliseringen av oriktig uppgift kommer att få olika konsekvenser i rättsordningar där fokus ligger på skattebrottet materiellt jämfört med de som fokuserar på den efterföljande oriktiga uppgiften. Särskilt vid uppsåtsbedömningen i det förra fallet är det av vikt att lämnade oriktiga uppgifter får åberopas i brottmålet. Det bör också utredas om skälet till att oriktiga uppgifter ska kriminaliseras har att göra med



medlemsstaters förvaltningsmyndigheters möjligheter att lämna ut information till brottsbekämpande myndigheter.

Beträffande föreslagna ändringar i skatteförfarandelagen är det tydligt att utredningen syftar till att etablera ett enhetligt system. Även om detta i princip är positivt, finns det en brist på koppling till utredningens syfte. Advokatsamfundet avstyrker därför förslagen om ändringar i denna lag. Vidare bör det beaktas att tillämpningen av skattetillägg på mervärdesskattebedrägerier, som redan rör sig om 10 miljoner euro, får begränsad effekt. Utvidgningen av tillämpningsområdet för att bekämpa allvarliga mervärdesskattebedrägerier, utöver det som SEFI-direktivet avser att motverka, tycks inte medföra några betydande fördelar. Förslaget är i de delar som går utöver kommissionens notifikation varken nödvändiga eller proportionerliga.

Inom ramen för denna utredning föreslås betydande utvidgningar av det straffbara området inom skatterätten och avseende skattetillägg, vilket är problematiskt. Sådana omfattande förändringar kräver en mer djupgående utredning och en bredare politisk diskussion. En viktig aspekt att beakta är risken för överimplementering i förhållande till direktivets ram.

På av anförda skäl avstyrker Advokatsamfundet samtliga förslag som går utöver det som följer av SEFI-direktivet, Kommissionens underrättelse och regeringens direktiv.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander