

Kommittédirektiv

Utökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring

Beslut vid regeringssammanträde den 28 september 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av straffbestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481) och bl.a. lämna förslag på hur ett utvidgat straffansvar bör utformas. I uppdraget ingår också att se över om Skatteverkets möjligheter att använda biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten kan förstärkas. Utredaren ska även undersöka om Skatteverket bör ges utökade befogenheter inom brottsbekämpningen. Syftet är att skapa ändamålsenliga och effektiva regler som förbättrar Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och brottsbekämpande verksamhet.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till om, och i sådana fall hur, ett utvidgat straffansvar i folkbokföringslagen bör utformas,
- analysera och ta ställning till om Skatteverket ska få möjlighet att lagra och på annat sätt behandla ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifterna som tas fram ur dessa i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer,
- analysera och ta ställning till om Skatteverket gällande vissa brott ska ges befogenhet att inleda förundersökning, och
- lämna författningsförslag oavsett ställningstagande i sak.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 maj 2025.

Uppdraget om ett skärpt straffansvar för folkbokföringsbrott och bättre förutsättningar för säkrare identiteter

Folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Uppgifterna i folkbokföringen läggs till grund för en rad rättigheter för den enskilde, både i förhållande till samhället och till andra enskilda. Det är därför angeläget att uppgifterna stämmer överens med verkliga förhållanden. Om folkbokföringen är felaktig ger det stora spridningseffekter i hela samhället och kan då användas som ett redskap för bl.a. välfärdsbrottslighet och inom den organiserade brottsligheten. Ekonomistyrningsverket (ESV) har i rapporten Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (ESV 2023:22) uppskattat den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2021 till ca 14,6 miljarder kronor, med ett osäkerhetsintervall mellan 13,0 och 16,3 miljarder kronor. Av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar uppskattas ca 845 miljoner kronor orsakade av felaktig folkbokföring (ESV 2023:22 och kompletterande beräkningar från ESV).

För att få bättre kontroll över vilka som är bosatta i Sverige och för att värna legitimiteten och förtroendet för välfärdssystemen och andra offentliga stödsystem samt bekämpa välfärdsbrottsligheten och den organiserade brottsligheten är det viktigt att staten stärker kontrollen över folkbokföringen. Skatteverkets anslag har därför ökats 2023–2026 för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning. Skatteverkets riktade kontroller i områden där risken för felaktig folkbokföring bedöms vara stor är en viktig del av satsningen. Regeringen har dessutom gett Skatteverket i uppdrag att föreslå metoder för att ta fram en nationell lägesbild och lämna förslag på ytterligare åtgärder för att förbättra folkbokföringen genom folkräkning (Fi2023/01227). Uppdraget har redovisats och bereds inom Regeringskansliet (Fi2023/02399).

Det är dock angeläget att även se över vissa delar av lagstiftningen. Det finns ett behov av att ta ett samlat grepp och utvärdera folkbokföringsbrottet, i syfte att skapa en mer ändamålsenlig och effektiv straffrättslig reglering. En annan viktig del handlar om att ge Skatteverket rätt förutsättningar och verktyg så att de uppgifter om identiteter som registreras är korrekta.

En översyn av folkbokföringsbrottet

Straffbestämmelserna i folkbokföringslagen återinfördes den 1 juli 2018. Av 42 § första stycket folkbokföringslagen framgår att den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut om folkbokföring döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för folkbokföringsbrott till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt 25, 26 och 27 §§. Är brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms i enlighet med andra stycket för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att ringa fall är undantagna från straffansvar. Enligt 43 § samma lag får Skatteverket inte vid vite förelägga någon att medverka i en utredning av en gärning som kan föranleda straff för honom eller henne. En fråga om ansvar enligt 42 § för en gärning får inte prövas om gärningen ligger till grund för ett föreläggande om vite och Skatteverket har ansökt om utdömande av vitet.

I motiven till straffbestämmelserna konstaterades att folkbokföringsdatabasen har en central funktion för flera myndigheter i den dagliga ärendehantering och därför bör omgärdas av ett starkt skydd. Gärningar där någon genom aktivt handlande uppsåtligt lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring eller inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt folkbokföringslagen, ansågs därför behöva beivras (prop. 2017/18:145 s. 116 och 117).

Frågan om att utvidga straffansvaret i folkbokföringslagen eller ålägga någon som är folkbokförd på en fastighet eller lägenhet anmälningsskyldighet för det fall man är medveten om att någon felaktigt är folkbokförd på samma fastighet eller lägenhet har utretts inom ramen för Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer (Fi 2019:05). Utredningen gjorde i sitt betänkande Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer (SOU 2021:57) bedömningen att det för närvarande inte finns något sådant behov.

Utredningen övervägde om straffbestämmelserna bör utvidgas för att bl.a. komma åt förekomsten av s.k. skenskrivningar och handel med folkbokföringsadresser, dvs. när ersättning lämnas för rätten att (felaktigt) folkbokföra sig på viss fastighet eller lägenhet. Personer som uppsåtligt folkbokför sig där de inte är bosatta gör sig skyldiga till folkbokföringsbrott, oavsett om de betalar någon ersättning eller inte. Däremot utgör det inte ett

självständigt brott enligt folkbokföringslagen att, oavsett om betalning förekommit, låta bli att meddela Skatteverket att någon felaktigt folkbokfört sig på ens fastighet eller lägenhet trots att man är fullt medveten om att så skett. Eftersom straffskalan för folkbokföringsbrott av normalgraden är böter till fängelse i högst sex månader, är dock medverkansbestämmelserna i 23 kap. 4 § brottsbalken tillämpliga. Den nuvarande lagstiftningen hindrar alltså inte att en person som hyr ut eller lånar ut en bostadsadress för att någon felaktigt ska kunna använda sig av den med lägre risk för upptäckt, kan lagföras för medhjälp till folkbokföringsbrott. Det innebär att det önskade beteendet redan med gällande lagstiftning kan bestraffas, vilket enligt utredningen talar emot att straffbestämmelsen om folkbokföringsbrott ska utvidgas ytterligare i det aktuella avseendet eller att beteendet ska straffbeläggas på annat sätt. Enligt utredningens bedömning framstår det även som tveksamt om en straffsanktion skulle utgöra ett effektivt medel för att motverka att personer mot eller utan ersättning underlättar för någon att folkbokföra sig på en adress där personen i fråga inte har för avsikt att bo. Vidare ansåg utredningen att det, med hänsyn till att folkbokföringsbrott är resurskrävande att utreda och svåra att leda i bevis, också kan ifrågasättas om rättsväsendets resurser bör belastas ytterligare av en sådan kriminalisering. Det beaktades även att den nuvarande lagstiftningen om folkbokföringsbrott är relativt nytillkommen och kan behöva tillämpas under ytterligare en tid innan den utvärderas och eventuellt utvidgas (SOU 2021:57 s. 592–594).

När det gäller frågan om en utvidgad anmälningsskyldighet övervägde utredningen om det finns anledning att ålägga adressinnehavare anmälningsskyldighet till Skatteverket om man är medveten om att någon felaktigt står skriven på ens adress. Att inte efterfölja sådan anmälningsskyldighet skulle kunna kategoriseras som ett underlåtenhetsbrott enligt 42 § första stycket andra meningen folkbokföringslagen. En anmälningsskyldighet för adressinnehavare torde emellertid bli än mer svårutredd och utredningen ansåg därför inte det som en framkomlig väg för att komma till rätta med problemet (SOU 2021:57 s. 595).

I propositionen Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen (prop. 2021/22:217 s. 57–60) bedömde regeringen att behovet av att införa ytterligare anmälningsskyldigheter eller utvidga straffansvaret i folkbokföringslagen bör övervägas i ett annat sammanhang. Regeringen delade den bild som lyfts fram av flera remissinstanser om att det är otillfredsställande att den som i stor omfattning, och ibland till och med mot

betalning, möjliggör och organiserar felaktig användning av adresser som ett led i organiserad brottslighet i praktiken inte kan dömas för grovt folkbokföringsbrott. Det innebär att några av de mest straffvärda förekomsterna av tilldelning av adresser inte kan bestraffas med de nu gällande straffbestämmelserna i folkbokföringslagen.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som skatteutskottet anfört om att regeringen ska återkomma med förslag på förändringar i fråga om folkbokföringsbrott som är effektiva men också ändamålsenliga (bet. 2021/22:SkU28 punkt 7, rskr. 2021/22:372). Av utskottets ställningstagande framgår bl.a. att det framkommit att det finns personer som utnyttjar folkbokföringslagstiftningen för egen vinning men att det också finns de som straffats oproportionerligt hårt genom de straffbestämmelser som införts. Utskottet anser att reglerna behöver ändras så att myndigheter och domstolar har möjlighet att beakta fler förmildrande omständigheter i sina bedömningar. Däremot anser utskottet att personer som för egen vinnings skull utnyttjar systemet alternativt möjliggör och underlättar folkbokföringsbrott, t.ex. genom s.k. adresshandel för att tjäna pengar, bör få ett skärpt och utvidgat straffansvar (bet. 2021/22:SkU28 s. 23 och 24).

Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns behov av att göra en bred och samlad översyn av straffbestämmelserna samt överväga vilka ändringar som bör göras i regelverket.

Utredaren ska därför, med beaktande av riksdagens tillkännagivande,

- kartlägga och utvärdera tillämpningen av nuvarande straffbestämmelser i folkbokföringslagen,
- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, ett skärpt och utvidgat straffansvar bör utformas,
- analysera och ta ställning till om, och i så fall hur, ytterligare anmälningsskyldigheter bör införas i folkbokföringslagen, och
- lämna författningsförslag oavsett ställningstagande i sak.

Utvidgade möjligheter för Skatteverket att använda biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten

Den 1 september 2023 trädde lagändringar i kraft som stärker identitetskontrollen vid folkbokföring (prop. 2021/22:217). För att ytterligare stärka identitetskontrollen i samband med bl.a. inflyttning till

Sverige har Skatteverket möjlighet att kontrollera biometriska uppgifter som finns lagrade i de handlingar som ska överlämnas vid kontrollen. Den som är föremål för identitetskontroll ska vara skyldig att på begäran låta Skatteverket ta fingeravtryck och en ansiktsbild. När kontrollen har genomförts ska fingeravtryck och ansiktsbilder samt de biometriska uppgifter som har tagits fram omedelbart förstöras. Motsvarande bestämmelser infördes även för att stärka kontrollen vid ärenden om samordningsnummer (prop. 2021/22:276).

En tillförlitlig identitetsförvaltning syftar både till att skapa trygghet och säkerhet för medborgarna och att motverka missbruk och bedrägerier som drabbar alla delar av samhället. Det nya regelverket innebär en väsentligt förbättrad identitetskontroll inom folkbokföringsverksamheten. Identitetsrelaterat missbruk och brottslighet har dock många skepnader och uppträder i ett flertal olika situationer. Att det genom regelverket inte blir tillåtet att lagra och använda de ansiktsbilder, fingeravtryck och biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa ifrågasattes av vissa remissinstanser under lagstiftningsarbetet. Dessa pekade på att en sådan möjlighet skulle kunna motverka att en person t.ex. blir folkbokförd eller får en identitetsbeteckning under flera eller falska identiteter (se prop. 2021/22:276 s. 68, 69 och 72 och prop. 2021/22:217 s. 50 och 53). Förekomsten av multipla identiteter i folkbokföringsdatabasen kan få stora konsekvenser genom de spridningseffekter som folkbokföringsuppgifter har i samhället. En möjlighet för folkbokföringsverksamheten att lagra ansiktsbild, fingeravtryck och de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa för framtida jämförelser skulle kunna motverka att en person får två eller flera olika identiteter registrerade. Det skulle även kunna leda till en mer effektiv och säker handläggning som motverkar att falska identiteter blir registrerade. Det bör därför övervägas om Skatteverket även ska få möjlighet att lagra och använda de uppgifter som genom det nya regelverket tas upp vid en framtida identitetskontroll inom folkbokföringsverksamheten.

Det bör även övervägas om det finns ett behov av utbyte av uppgifter mellan Migrationsverket och Skatteverket. Det är t.ex. tänkbart att en möjlighet för Skatteverket att under vissa förutsättningar söka i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier skulle kunna vara till nytta för Skatteverket i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer och bidra till att myndigheten får ett bättre och mer tillförlitligt underlag för beslut i sådana ärenden. Det är också möjligt att Migrationsverket på motsvarande sätt skulle kunna ha nytta av att i vissa fall kunna kontrollera

fotografier och fingeravtryck som finns tillgängliga hos myndigheten mot de uppgifter som finns hos Skatteverket i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer. Ett sådant utbyte bör utredas närmare. Ett annat förslag kan vara att skapa ett gemensamt register som är tillgängligt för bägge myndigheter som automatiserat kan identifiera felaktiga registreringar eller andra oegentligheter. Utredaren ska därför analysera vilket behov som finns av samverkan mellan myndigheterna när det gäller klarläggande av identiteter, och vilken nytta ett utbyte av uppgifter skulle kunna medföra i det avseendet. Utredaren ska mot den bakgrunden analysera och ta ställning till om det finns skäl att möjliggöra ett sådant utbyte och lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas.

De biometriska uppgifterna som enligt utredarens förslag ska få behandlas hos Skatteverket skulle också kunna vara mycket värdefulla för möjligheten att klara upp allvarliga brott. Biometriutredningen har lämnat förslag som innebär att Polismyndigheten i vissa fall ska få göra biometriska jämförelser med register som inte förs i brottsutredande syfte för att utreda allvarlig brottslighet (se SOU 2023:32). Förslagen innebär att Polismyndigheten, genom Nationellt forensiskt centrum (NFC), ska kunna utföra biometriska jämförelser åt den egna myndigheten men också på begäran av Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen. Förslagen omfattar bl.a. passregistret och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Utredaren ska mot den bakgrunden analysera och ta ställning till om Polismyndigheten på motsvarande sätt bör få göra biometriska jämförelser med de uppgifter som behandlas hos Skatteverket i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer. Det skulle kunna göra det möjligt att i vissa fall identifiera och lagföra även sådana personer som inte förekommer i de register som omfattas av Biometriutredningens förslag.

Utökade möjligheter för Skatteverket att använda biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten samt ett informationsutbyte mellan olika myndigheter avseende sådana uppgifter innebär ett intrång i den personliga integriteten. Om de förslag som utredaren lämnar begränsar grundläggande fri- och rättigheter måste förslagen uppfylla förutsättningarna för att sådana begränsningar ska få göras. Behovet av den föreslagna regleringen måste över huvud taget vägas noga mot skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. En sådan avvägning ska göras för varje förslag för sig men också för förslagen sammantaget.

Frågor om såväl sekretess som dataskydd behöver särskilt övervägas när det gäller förslagets utformning. För att kunna bedöma om förslagen är förenliga med dataskyddsregleringen samt behovet av kompletterande nationell reglering finns bl.a. behov av att närmare analysera och kartlägga vilken personuppgiftsbehandling som aktualiseras, vilka integritetsrisker den medför samt redovisa vilka bedömningar som görs beträffande skyddsåtgärder och om uppgifternas bevarande.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om Skatteverket ska få möjlighet att lagra och på annat sätt behandla ansiktsbilder och fingeravtryck samt de biometriska uppgifterna som tas fram ur dessa i ärenden om folkbokföring och samordningsnummer,
- analysera och ta ställning till om det finns ett behov av utbyte av ansiktsbilder och fingeravtryck mellan Migrationsverket och Skatteverket,
- analysera och ta ställning till om Polismyndigheten ska få göra biometriska jämförelser med de uppgifter som behandlas hos Skatteverket,
- i samband med förslag göra en integritetsanalys, och
- lämna författningsförslag oavsett ställningstagande i sak.

Uppdraget att ge Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet utökade befogenheter

Skatteverkets nuvarande befogenheter inom brottsbekämpningen

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet inrättades 1998 efter förslag av regeringen i propositionen Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar, m.m. (prop. 1997/98:10). Regeringens förslag byggde på ekobrottsberedningens förslag att det skulle inrättas särskilda skattebrottsenheter inom skatteförvaltningen (Ds 1997:23). Ekobrottsberedningen hade föreslagit en reform i två steg. Det första steget motsvarar vissa av de uppgifter som Skatteverket har i dag, dvs. att biträda åklagare vid förundersökningar i samband med utredning av brott. I ett andra steg föreslogs att skattemyndigheterna skulle få befogenhet att själva besluta om och leda förundersökningar samt att utfärda strafförelägganden. Ekobrottsberedningen föreslog att det andra steget skulle införas när skattemyndigheterna hade byggt upp en kompetent och väl fungerande organisation med erfarenhet från brottsutredningar. Regeringens förslag i

prop. 1997/98:10 omfattade endast steg ett. Skattemyndigheterna fick därutöver även befogenhet att bedriva spaning och underrättelsearbete samt i uppgift att verka för att förebygga brottslighet inom skatteområdet (prop. 1997/98:10 s. 53–55). För att hålla den nya verksamheten skild från övriga verksamheter inrättades särskilda skattebrottsenheter.

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

Den brottsbekämpande verksamheten regleras i huvudsak genom lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. I lagen ges föreskrifter som bl.a. kompletterar rättegångsbalkens regler om förundersökning.

Sedan den 1 juli 2006 har Skatteverket enligt 3 och 4 §§ lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet rätt att, på uppdrag av åklagare, medverka vid husrannsakan och aktivt eftersöka handlingar samt rätt att, efter beslut av åklagare, ta handlingar i beslag i den mån våld mot person inte behöver användas (prop. 2005/06:169). Sedan den 1 juni 2022 får åklagaren ge Skatteverket i uppdrag att medverka vid genomsökning på distans som verkställs av en polisman. Myndigheten får då genomsöka det avläsningsbara informationssystem som genomsökningen på distans avser (4 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och prop. 2021/22:119 s. 24).

Skatteverkets medverkan i brottsutredningar sker på begäran av och under ledning av åklagare medan underrättelseverksamheten bedrivs självständigt av myndigheten. Verksamheten är begränsad till vissa brott som har anknytning till Skatteverkets övriga verksamhet. En uttömmande uppräkningslista av vilka brott som omfattas finns i 1 § första stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Bland dessa brott återfinns bl.a. brott enligt skattebrottslagen (1971:69), 11 kap. 5 § brottsbalken, lagen (2014:836) om näringsförbud, folkbokföringslagen, lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och lagen (2020:548) om omställningsstöd. Även vissa andra brott i brottsbalken omfattas om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket (se 1 § första stycket 4 lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). Detsamma gäller ett bedrägeribrott som har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen

(2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete, lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, eller lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik.

Brott som faller utanför Skatteverkets verksamhetsområde ska som huvudregel utredas av Polismyndigheten. Enligt 1 § andra stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet får Skatteverket dock medverka vid undersökning av andra brott än som anges i första stycket om åklagaren anser att det finns särskilda skäl för detta.

Åklagare har vidare enligt 2 § första stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet möjlighet att anlita biträde av Skatteverket. Detta gäller enligt 2 § andra stycket även innan förundersökning har inletts. Utgångspunkten är att Skatteverket biträder i utredning av ärenden som anmälts av myndigheten. I många av dessa utredningar vidtar Skatteverkets brottsutredare samtliga utredningsåtgärder. Det är även vanligt att Skatteverkets brottsutredare deltar i utredningar som i övrigt hanteras av Ekobrottsmyndigheten.

Skatteverket inkom i juni 2022 med en hemställan om att regeringen ska vidta åtgärder för att ändra vissa bestämmelser i bl.a. lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Myndigheten har i samband med detta gett in promemorian Utökade befogenheter för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (Fi2022/02044).

Skatteverkets behov av utökade befogenheter inom brottsbekämpningen

Polismyndigheten har ett generellt uppdrag att bekämpa brott. Det finns även andra myndigheter som har till uppgift att bedriva brottsbekämpande verksamhet inom vissa särskilt utpekade områden. Detta gäller t.ex. Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. Tullverket har de senaste åren fått utökade befogenheter inom brottsbekämpningen. Myndigheten har bl.a. fått utökad förundersökningsrätt och ökade möjligheter att ingripa mot brott. Tullbefogenhetsutredningen har i betänkandet Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid (SOU 2022:48) nyligen föreslagit att Tullverket ska ges ytterligare befogenheter inom bl.a. brottsbekämpningen. Inom Tullverket finns även s.k. tullåklagare som har rätt att föra talan i mål av enkel beskaffenhet och som även får utfärda strafförelägganden.

Den grova organiserade brottsligheten medför stora påfrestningar för Polismyndigheten. Det är viktigt att samhällets samlade resurser används på ett effektivt sätt. Av de brottsbekämpande myndigheterna är det i dag endast Skatteverket som inte har befogenhet att inleda eller leda förundersökning.

Samtidigt finns det flera brott där Skatteverket besitter en särskild kompetens och där det framstår som rimligt att överväga om myndigheten skulle kunna ges befogenhet att fatta beslut om att inleda förundersökning. Ett exempel på ett sådant brott är folkbokföringsbrottet. Skatteverket har i de flesta fall tillgång till de uppgifter som behövs för att utreda brottet. I många fall kanske det endast behövs ett förhör innan förundersökningen kan slutföras. Det kan även finnas andra brottstyper av liknande karaktär där det kan övervägas om det är lämpligt att Skatteverket ges rätt att inleda förundersökning. Eftersom utredare hos Skatteverket varken har samma utbildning eller straffrättsliga befogenheter som en åklagare bör sådana utredningar, på samma sätt som i dag gäller för Tullverket, Kustbevakningen och Polismyndigheten, överlämnas till åklagare när saken inte är av enkel beskaffenhet eller om det är påkallat av särskilda skäl.

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har nu funnits i över 20 år. Mot den bakgrunden anser regeringen att det bör utredas om det finns brott där det är lämpligt att Skatteverket ges rätt att inleda förundersökning. I sammanhanget bör då även utredas om Skatteverket ska ges befogenhet att lagföra brott genom utfärdande av strafföreläggande. En utgångspunkt bör vara att Skatteverkets utökade befogenheter ska avse brott där det finns en naturlig koppling till Skatteverkets verksamhet och där myndighetens kompetens tas till vara, t.ex. folkbokföringsbrott. Förutom att en sådan ordning skulle avlasta Polismyndigheten i dess arbete skulle även resurser frigöras inom Åklagarmyndigheten. Om Skatteverket ges förundersökningsrätt bör det även utredas om det är lämpligt att Skatteverket ges ökad möjlighet att använda tvångsmedel och i så fall vilka tvångsmedel som kan vara aktuella. Om myndigheten ges förundersökningsrätt bör det även övervägas om förundersökningsledaren ska ges möjlighet att anlita biträde av andra myndigheter.

Om Skatteverket ges utökade befogenheter riskerar det att påverka enskilda som kommer i kontakt med myndigheter. Det är därför viktigt att de förslag som lämnas är förenliga med grundläggande rättssäkerhetsgarantier.

Vid polisledda förundersökningar har Polismyndigheten i dag inte någon möjlighet att begära biträde av Skatteverket. Detta medför att vissa förundersökningar som i övrigt uppfyller kraven för att kunna ledas av en polisman lämnas över till åklagare om det bedöms att biträde från Skatteverket behövs. Om även Polismyndigheten skulle ges möjlighet att begära biträde från Skatteverket skulle det leda till ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser.

I sammanhanget behöver det även övervägas om Skatteverket brottsutredare under vissa förutsättningar ska ges utökade befogenheter av andra slag. Det kan handla om delgivning eller verkställande av olika typer av beslut. Även sådana förslag skulle syfta till att bättre utnyttja Skatteverkets kompetens och att frigöra polisiära resurser.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om Skatteverket gällande vissa brott ska få befogenhet att inleda och leda förundersökning och att utfärda strafföreläggande,
- analysera och ta ställning till om Skatteverket under vissa förutsättningar ska få utökade möjligheter att fatta beslut om och använda tvångsmedel, och
- överväga om Skatteverket ska ges möjlighet att kunna biträda Polismyndigheten vid förundersökningar.

I punkterna ovan ska författningsförslag lämnas oavsett ställningstagande i sak. Utredaren ska även

- analysera och ta ställning till om Skatteverket i övrigt bör ges utökade befogenheter inom brottsbekämpningen, och
- i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

Övriga frågor

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är utredaren oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bl.a. redovisa konsekvenserna av de förslag som läggs fram i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska också redovisa förslagets konsekvenser för skyddet av den personliga integriteten samt förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren i den utsträckning det behövs samråda med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra aktörer som kan vara berörda.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 maj 2025.

(Finansdepartementet)