DOMSTOLAR OCH EKO-BROTT

Delbetänkande av Kommissionen mot ekonomisk brottslighet

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1984:3

DOMSTOLAR OCH EKO-BROTT

Delbetänkande av Kommissionen mot ekonomisk brottslighet.

SOU 1984:3

102

Statens offentliga utredningar
1984:3
Justitiedepartementet

Domstolar och eko-brott

Handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet

Delbetänkande av
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet
Stockholm 1984

Omslag Liber Information/Hans Bergman
ISBN 91-38-08129-6
ISSN 0375-250X
Liber Tryck Stockholm 1984 311928

Till Statsrådet Ingvar Carlsson

Genom beslut den 25 november 1982 bemyndigade regeringen statsrådet Ingvar Carlsson att tillkalla en kommission med tre ledamöter med uppdrag att lämna förslag om åtgärder mot ekonomisk brottslighet.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades samma dag till ledamöter i kommissionen generaldirektören Sven Heurgren, ordförande, regeringsrådet Gunnar Björne och riksdagsledamoten Arne Nygren.

Till kommissionen har knutits två referensgrupper. Den första referensgruppen består av riksdagsledamöterna Lennart Andersson, Lennart Blom, Tommy Franzén och Ulla-Britt Åbark samt förbundssekreteraren Karl Danielsson, ekonomichefen Birger Davidson, advokaten Bengt Ljusberg, förbundsordföranden Olle Söderman och direktören Per-Gunnar Vinge. Den andra referensgruppen består av uppbördsdirektören Lennart Bjerkner, Byråchefen Esbjörn Esbjörnson, länsåklagaren Torsten Jonsson, länsrådet Karl-Erik Nord, tullrådet Karl-Evert Rydberg, länsrådet Anders Thornell, professorn Hans Thornstedt samt kronofogden Olof Törnkvist.

Kommissionen lämnar i detta betänkande förslag till nya regler för domstolarnas handläggning av mål som rör ekonomisk brottslighet. Förslaget har utarbetats inom kommissionens sekretariat av avdelningsdirektören Thomas Främby och kammarrättsassessorn Mats Lilliecrona. Under arbetets gång har kommissionen rådgjort med en arbetsgrupp bestående av lagmannen Erland Aspelin, hovrättsassessorerna Lars Eklycke och Peter Fitger, lagmannen Arnold Joelsson, professorn Per Henrik Lindblom och rådmannen Anders Stendahl. Synpunkter har också inhämtats från företrädare för polis-, åklagar- och skattemyndigheter samt Sveriges advokatsamfund och domstolsverket.

Kommissionens arbete i denna del har bedrivits i nära samarbete med rättegångsutredningen (Ju 1977:06).

Stockholm i februari 1984

Sven Heurgren Gunnar Björne Arne Nygren

/Mats Lilliecrona

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING 1

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG 7

1. Förslag till lag med vissa bestämmelser om mål om ekonomisk brottslighet 7

2. Förslag till lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69) 9

3. Förslag till lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning 10

1 INLEDNING 11

2 BAKGRUND 15

2.1 Statistiska uppgifter 15

2.1.1 Inledning 15

2.1.2 Nuvarande målmängd 17

2.1.3 Förväntad målmängd 22

2.1.4 Målens geografiska fördelning 24

2.1.5 Målens svårighetsgrad 26

2.2 Allmänna utgångspunkter 28

3 MÅLOMRÅDET 35

3.1 Inledning 35

3.2 Urval av mål 36

3.3 Kumulationsfrågor 42

4 DOMSTOLSORGANISATIONEN 45

4.1 Koncentrerad handläggning 45

4.1.1 Inledning 45

4.1.2 Koncentration till vissa tingsrätter 48

4.1.3 Koncentration inom tingsrätten 50

4.2 Expertmedverkan 52

4.2.1 Inledning 52

4.2.2 Sakkunniga nämndemän 53
4.2.3 Ekonomiskt sakkunnig ledamot 54
4.2.4 Skattedomare 58
4.2.5 Beslut om rättens sammansättning m.m. 59
4.3 Handläggningen i överinstanserna 60

5 HANDLÄGGNINGEN AV SKATTEBROTTMÅL 63
5.1 Inledning 63
5.2 BRÅ-promemorian 65
5.3 Remissbehandlingen av BRÅ-promemorian 69
5.4 Prop. 1982/83:134 71
5.5 Frågans behandling i riksdagen 73

6 UTGÅNGSPUNKTER FÖR SAMORDNINGEN 77
6.1 Inledning 77
6.2 Reformbehovet 79
6.3 Reformens allmänna inriktning 84
6.4 Andra riktlinjer för en reform 87
6.4.1 Målområde 87
6.4.2 Samordning på utredningsstadiet 88
6.4.3 Koncentration av skattemålen 89

7 SAMORDNAD FÖRBEREDELSE 93
7.1 Behovet av muntlig förberedelse 93
7.2 Samråd 100
7.3 Gemensamt sammanträde 104
7.3.1 Utredningsskyldigheten 105
7.3.2 Sekretessfrågor 109
7.3.3 Inställelse vid sammanträdet 112
7.3.4 Ersättningsfrågor 114
7.3.5 Några praktiska frågor 117
7.4 Samordningen i överinstanserna 119
7.4.1 Förutsättningar för samordning 120
7.4.2 Regler om fullföljd av talan 122
7.4.3 Koncentration av skattemål i mellaninstans 124

8 SAMORDNAT AVGÖRANDE 125
8.1 Behovet av samordnat avgörande 126
8.2 Allmänna utgångspunkter 128
8.3 Överväganden 132

9 KOSTNADER 137
9.1 Inledning 137
9.2 Kostnader för koncentrationen av Eko-målen 138
9.3 Kostnader för samordningen av skattebrottmål och skattemål 140
9.4 Kostnader för lagfarna domare och experter 141
9.4.1 Domarbehovet i tingsrätt och hovrätt 141
9.4.2 Behovet av experter 144
9.4.3 Kostnadskonsekvenser 145
9.5 Kostnader för utbildningen 147

10 SPECIALMOTIVERING 151
10.1 Förslaget till lag med vissa bestämmelser om mål om ekonomisk brottslighet 151
10.2 Förslaget till ändring i skattebrottslagen 159
10.3 Förslaget till ändring i lagen om offentlig anställning 161

BILAGOR

1. Kommissionens direktiv 163

2. Förteckning över kommissionens hittills publicerade betänkanden, promemorior, rapporter och skrivelser 173

3. Handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet i Förbundsrepubliken Tyskland 175

SAMMANFATTNING

I debatten om den ekonomiska brottsligheten har konstaterats att samhällets kontroll- och sanktionssystem inte är ändamålsenligt utformat. Som en följd av den uppmärksamhet som riktats mot denna form av brottslighet har polis- och åklagarväsendets utredningsresurser fortlöpande förbättrats. Också på indrivningssidan har betydande insatser gjorts.

De åtgärder som har vidtagits skall ses mot bakgrund av att det som regel krävs särskilda kunskaper för att effektivt kunna bekämpa den ekonomiska brottsligheten. De resurser som samhället har ställt till förfogande - och de åtgärder som kommissionen hittills har föreslagit - har främst varit avsedda att förbättra möjligheterna att upptäcka och utreda brott av denna art. För att dessa insatser skall få avsedd verkan måste emellertid det rättsliga förfarandet i sin helhet vara ändamålsenligt utformat. Det är således viktigt att de brott som upptäcks också leder till snabb lagföring med en adekvat påföljd utan att rättssäkerheten sätts åt sidan.

Vid de hearings och de omfattande kontakter som kommissionen i övrigt haft med representanter för olika myndigheter och organisationer har framhållits vikten av att domstolarna inte lämnas utanför det pågående reformarbetet. Det har påpekats att mål om ekonomisk brottslighet ställer domstolarna inför svårigheter som normalt inte förekommer i brottmål. Det statistiska material som kommissionen har ställt samman bekräftar också att mål som rör ekonomisk brottslighet är mer komplicerade än andra brottmål. Handläggningstiderna i sådana mål är t.ex. avsevärt längre än den genomsnittliga handläggningstiden för brottmål. Statistiken visar också att antalet mål om ekonomisk brottslighet ökar mycket kraftigt och att denna ökning kan förväntas fortsätta.

Mot den nu angivna bakgrunden har kommissionen - med hänsyn till sin uppgift att lägga fram förslag till behövliga lagstiftningsåtgärder på bl.a. det processrättsliga området - övervägt hur domstolarnas resurser bäst kan utnyttjas vid handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet. Utgångspunkten för utredningsarbetet har varit att skapa goda förutsättningar för en snabb, effektiv och kvalificerad handläggning av mål om ekonomisk brottslighet, som samtidigt tillgodoser kravet på rättssäkerhet.

De vägar som står öppna för att möta de krav som ställs på domstolarna är enligt kommissionens mening att dra samman handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet till ett begränsat antal av de allmänna domstolarna (koncentration) och att förstärka dessa domstolar med ledamöter med särskilda kunskaper (sakkunnigmedverkan). När det gäller skattebrottmålen - som utgör en betydande del av målen om ekonomisk brottslighet - bör handläggningen dessutom kunna samordnas med den handläggning av skattemål som sker i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Kommissionen föreslår således att handläggningen av vissa mål om ekonomisk brottslighet - skattebrott, gäldenärsbrott och valutabrott - skall koncentreras till ett begränsat antal tingsrätter (Eko-tingsrätter). Därmed får de domare som kommer att handlägga målen en bred erfarenhet av sådana mål. Det blir också möjligt att rikta särskilda utbildningsinsatser till dessa domare. Vidare underlättas samarbetet mellan domare och experter om handläggningen bara sker vid ett mindre antal domstolar.

I fråga om antalet tingsrätter har kommissionen övervägt att följa den indelning i 13 statsåklagarregioner som nyligen har beslutats av riksdagen. Man kan nämligen räkna med att det är hos dessa åklagarmyndigheter som ansvaret för flertalet utredningar om den ekonomiska brottsligheten kommer att ligga. En sådan koncentration skulle enligt

kommissionens mening leda till att man fullt ut nådde de önskade fördelarna i form av bl.a. ökad erfarenhet hos de berörda domarna. En så långt gående koncentration medför emellertid vissa nackdelar, bl.a. i fråga om de enskildas avstånd till domstolarna. Kommissionen har därför valt att låta koncentrationen stanna vid länsnivån. En sådan ordning underlättar också samordningen av tingsrätternas handläggning av skattebrottmål med skatteprocesserna i länsrätterna. Vidare finns i residensstäderna länsstyrelserna med deras utredningsavdelningar på skattesidan. Kommissionen föreslår således att Eko-målen skall handläggas av tingsrätterna i residensstäderna.

Kommissionen har inte ansett det lämpligt att också koncentrera handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet till ett begränsat antal hovrätter. Däremot föreslår kommissionen att handläggningen av målen skall koncentreras till vissa avdelningar inom hovrätterna. Detsamma skall gälla för de Eko-tingsrätter som är indelade i avdelningar.

Kommissionen föreslår vidare att Eko-tingsrätterna och hovrätterna får förstärkas med särskilda experter vid handläggningen av svåra mål om ekonomisk brottslighet. Vad kommissionen avser är ekonomiskt sakkunniga och sakkunniga på skatterätt. Genom de sakkunniga ledamöterna får domstolarna bättre möjligheter att hantera de komplicerade frågor som ofta finns i sådana mål. De sakkunniga skall ingå i rätten som särskilda ledamöter. De deltar alltså i hela handläggningen av målen.

De ekonomiskt sakkunniga ledamöterna bör enligt kommissionens mening fast knytas till domstolarna. Det är dock svårt att i nuvarande skede bedöma i vilken utsträckning det finns underlag för sådana fasta tjänster. Enligt kommissionens bedömning bör det finnas utrymme för fasta anställda ekonomiska sakkunniga ledamöter vid tings-

rätterna i Stockholm (2), Göteborg, Malmö, Västerås och Härnösand. Då har kommissionen räknat med att tjänstgöringsskyldigheten för ledamöterna skall omfatta flera Eko-tingsrätter. Dessutom bör en sakkunnig ledamot kunna knytas till Svea hovrätt och till hovrätten för Västra Sverige. Ledamoten med placering i Göteborg bör även delta i handläggningen av Eko-mål i Göta hovrätt och hovrätten över Skåne och Blekinge och ledamoten med placering i Stockholm - i mån av tid - i handläggningen av sådana mål i de norrländska hovrätterna.

Dessa särskilda ledamöter, som knyts till vissa tingsrätter eller hovrätter, kan emellertid inte helt täcka det förväntade behovet av expertmedverkan. Kommissionen föreslår därför att regeringen - eller efter regeringens bemyndigande domstolsverket - upprättar en förteckning över fristående ekonomiskt sakkunniga som vid behov kan stå till förfogande för tjänstgöring som särskilda ledamöter i Eko-tingsrätterna och hovrätterna.

De personer som skall tjänstgöra som ekonomiskt sakkunniga ledamöter bör enligt kommissionens mening i första hand vara kvalificerade revisorer, dvs. auktoriserade eller godkända revisorer. Även andra ekonomer med motsvarande kvalifikationer bör dock kunna komma i fråga.

Handläggningen av skattebrottmålen ställer domstolarna inför särskilda problem. Det krävs således inte bara ekonomisk sakkunskap vid prövningen av sådana mål. Till detta kommer att en ändamålsenlig handläggning av målen kan försvåras av att den beskattningsfråga som är föremål för åtal behöver prövas av förvaltningsdomstol innan brottmålsprocessen i den allmänna domstolen påbörjas. En arbetsgrupp inom brottsförebyggande rådet (BRÅ) har tidigare föreslagit att detta problem skall lösas genom att handläggningen av skattebrottmålen och skattemålen slås samman till ett s.k. integrerat förfarande. Kommissionen

har av regeringen fått i uppdrag att fortsätta BRÅ:s utredningsarbete.

Kommissionen anser att också de särskilda problem som möter vid handläggningen av skattebrottmålen minskar med de åtgärder som kommissionen föreslagit i fråga om koncentration och medverkan av ekonomiskt sakkunniga ledamöter. Genom att låta en domare från allmän förvaltningsdomstol - dvs. de domstolar som handlägger skattemålen - medverka som sakkunnig ledamot vid prövningen av skattebrottmål kan man emellertid ytterligare minska beroendet av sammanhängande skattemål. Detta bör i så fall minska handläggningstiderna i främst tingsrätterna. Kommissionen föreslår därför att reglerna om expertmedverkan i tings- och hovrätt också skall omfatta skattedomare från förvaltningsdomstol. Liksom de ekonomiskt sakkunniga ledamöterna får skattedomaren ställning som särskild ledamot i rätten.

Vad gäller samordningen av handläggningen av skattebrottmål och skattemål på det förberedande stadiet föreslår kommissionen att de domare som handlägger sådana mål i de allmänna domstolarna resp. förvaltningsdomstolarna skall samråda om målens handläggning. Det innebär att domaren i den allmänna domstolen skall orientera sig om hur en ev. sammanhängande skatteprocess ligger till i förvaltningsdomstolen. Om de berörda domarna anser det lämpligt får skattebrottmålet och skattemålet beredas vid ett gemensamt sammanträde. Även om det inte föreligger behov av en sådan gemensam förberedelse räknar kommissionen med att domstolarna i större utsträckning än f.n. använder muntliga förberedelser som ett medel att effektivisera handläggningen.

Kommissionen har således avstått från att föreslå en fullständig integration av skattebrottmåls- och skatteprocesserna och i stället sökt lösa de särskilda problem som möter vid handläggningen av skattebrottmålen genom att

processerna samordnas. En långt driven samordning framstår enligt kommissionens mening också som tveksam. Kommissionen har av tidsskäl inte haft möjlighet att i detalj studera alla aspekter av en sådan samordning. Utredningsarbetet har emellertid visat att den rymmer flera svåra problem. Kommissionen har bl.a. därför stannat för att föreslå att samordningen av skattebrottmåls- och skatteprocesserna endast skall avse det förberedande stadiet. Tillsammans med förslaget om förstärkt kompetens hos de allmänna domstolarna bör en sådan lösning enligt kommissionens mening åtminstone tills vidare vara en lämplig åtgärd. Det finns emellertid skäl som talar för ytterligare samordning eller integration av skattebrottmåls- och skatteprocesserna. Kommissionen förordar dock att man avvaktar resultatet av de förslag kommissionen nu lämnat innan man på nytt tar ställning till den frågan.

Kommissionen har beräknat att den årliga kostnaden för de ekonomiskt sakkunniga ledamöterna kommer att uppgå till knappt 3 milj. kronor. Vissa ökade lönekostnader för de berörda domarna har antagits ligga omkring 0,35 milj. kronor per år. Utbildningskostnaderna har uppskattats till ett engångsbelopp om 2 milj. kronor. I övrigt räknar kommissionen med att de åtgärder som följer av förslagen om koncentration, expertmedverkan och samordning ryms inom de ordinarie kostnadsramarna. På sikt bör kommissionens förslag leda till besparingar.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1. Förslag till Lag med vissa bestämmelser om mål om ekonomisk brottslighet

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Med mål om ekonomisk brottslighet avses i denna lag mål om ansvar för brott enligt
1. 11 kap. brottsbalken,
2. skattebrottslagen (1971:69),
3. valutalagen (1939:300) och
4. valutaförordningen (1959:164).

2 §

För mål om ekonomisk brottslighet skall länen vara domkretsar. Målen upptas av den tingsrätt i varje domkrets som regeringen bestämmer.

3 §

Vid tingsrättens prövning av ett mål om ekonomisk brottslighet får en ekonomiskt sakkunnig ingå i rätten som särskild ledamot. Rör målet en fråga om sådan skatt eller avgift som avses i 1 § skattebrottslagen (1971:69) får, i stället för den ekonomiskt sakkunnige eller tillsammans med denne, en lagfaren domare från allmän förvaltningsdomstol ingå i rätten som särskild ledamot.

Vad som sagts i första stycket skall gälla också för prövningen i hovrätterna av mål om ekonomisk brottslighet.

4 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utser en eller flera av de lagfarna domarna i de tingsrätter som avses i 2 § att handlägga mål om ekonomisk brottslighet.

I tingsrätt som är indelad i avdelningar skall mål om ekonomisk brottslighet handläggas på viss avdelning. Detsamma gäller för handläggningen i hovrätt. Om det är påkallat av hänsyn till semestrar, sjukdom eller annan liknande omständighet, får dock målen handläggas på annan avdelning än som nu sagts.

5 §

I mål om ekonomisk brottslighet bör som nämndemän företrädesvis anlitas personer med erfarenhet av ekonomiska förhållanden i näringsverksamhet.

6 §

Regeringen får utnämna en eller flera ekonomiskt sakkunniga att i vissa domstolar vara sådan särskild ledamot som avses i 3 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar för högst tre år i sänder ekonomiskt sakkunniga som vid behov kan tjänstgöra som särskilda ledamöter enligt 3 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985. Lagen skall inte tillämpas beträffande mål som vid lagens ikraftträdande är anhängigt vid annan tingsrätt än som avses i 2 §. Lagen gäller inte heller i mål där huvudförhandlingen har påbörjats före lagens ikraftträdande.

2. Förslag till Lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69)

Härigenom föreskrivs i fråga om skattebrottslagen (1971:69) att i lagen skall införas två paragrafer, §§ 18 och 19, av nedan angiven lydelse.

18 §

Har ett mål om brott enligt 2-6 §§ som är anhängigt vid en tingsrätt samband med mål om skatt eller avgift som är anhängigt vid länsrätt, mellankommunala skatterätten eller kammarrätt, skall tingsrätten samråda med den domstolen om målets handläggning, om det inte är uppenbart obehövligt.

Vad som sagts i första stycket skall ha motsvarande tillämpning för prövningen i hovrätt om samrådet inte är obehövligt.

19 §

Har ett mål om brott enligt 2-6 §§ som är anhängigt vid tingsrätt eller hovrätt samband med mål om skatt eller avgift som är anhängigt vid länsrätt, mellankommunala skatterätten eller kammarrätt, får målen förberedas samordnat vid ett gemensamt sammanträde, om det främjar en ändamålsenlig handläggning av målen.

I fråga om offentlighet vid sådant sammanträde gäller vad som är föreskrivet om handläggningen av brottmål i allmän domstol. Detsamma gäller om ersättning till enskild part som kallats att inställa sig som såväl tilltalad som skattskyldig. I övrigt gäller vad som i allmänhet har föreskrivits om handläggningen av respektive mål i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

3. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:600) om offentlig anställning att 5 kap. 1 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
5 kap. 1 §	
Innehavare av ordinarie domartjänst är ej skyldig att utöva annan statlig tjänst än jämställd eller högre domartjänst vid den domstol han tillhör. Annan ordinarie underrättsdomare än lagman är dock skyldig att dessutom tjänstgöra som ledamot i annan underrätt inom samma hovrättsområde vid handläggning, som kräver flera lagfarna domare än en.	Innehavare av ordinarie domartjänst är ej skyldig att utöva annan statlig tjänst än jämställd eller högre domartjänst vid den domstol han tillhör. Annan ordinarie underrättsdomare än lagman är dock skyldig att dessutom tjänstgöra som ledamot i annan underrätt inom samma hovrättsområde vid handläggning, som kräver flera lagfarna domare än en. Vidare är ordinarie domare vid länsrätt eller kammarrätt skyldig att tjänstgöra i tingsrätt eller hovrätt som särskild ledamot enligt lagen (1985:00) med vissa bestämmelser om mål om ekonomisk brottslighet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1985.

1 INLEDNING

I debatten om den ekonomiska brottsligheten har konstaterats att samhällets kontroll- och sanktionssystem inte är ändamålsenligt utformat. Som en följd av den uppmärksamhet som riktats mot denna form av brottslighet har polis- och åklagarväsendets utredningsresurser under 1970-talet fortlöpande förbättrats genom bl.a. betydande personalförstärkningar. En särskild organisation, s.k. ekonomiska rotlar, har förutom vid rikskriminalen inrättats på flera orter i landet. Ansvaret för utredningarna om ekonomisk brottslighet har i betydande omfattning fått ankomma på länsåklagarmyndigheterna. Vidare har de poliser och åklagare som utreder ekonomisk brottslighet genomgått omfattande utbildning för denna uppgift. Även på indrivningssidan har liknande insatser gjorts. Bl.a. har vissa kronofogdemyndigheter under senare år tillförts tjänstemän med ekonomisk kompetens för att stå bättre rustade i sitt utredningsarbete.

Kommissionen har tillsatts av regeringen med uppgift att föreslå lämpliga åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten inom ramen för en enhetlig strategi (Dir 1982:101; se bil. 1). I tidigare sammanhang har kommissionen bl.a. föreslagit att resurserna hos polis- och åklagarmyndigheterna ytterligare förstärks. (Skrivelser till regeringen den 16 augusti 1983[1].)

De nu berörda åtgärderna skall ses mot bakgrund av att det som regel krävs särskilda kunskaper för att effektivt kunna bekämpa den ekonomiska brottsligheten. De resurser som samhället har ställt till förfogande och de åtgärder

---

[1] En förteckning över de betänkanden m.m. som kommissionen hittills har lämnat finns fogad som bilaga 2 till detta betänkande.

som kommissionen hittills har föreslagit är i första hand avsedda att förbättra möjligheterna att upptäcka och utreda brott av denna art. För att dessa insatser skall få avsedd verkan krävs emellertid att det rättsliga förfarandet i sin helhet är ändamålsenligt utformat. Det är således viktigt att de brott som upptäcks också leder till snabb lagföring med en adekvat påföljd utan att rättssäkerheten sätts åt sidan. I detta betänkande tar kommissionen därför upp domstolarnas handläggning av mål som rör ekonomisk brottslighet.

Processen i de allmänna domstolarna är f.n. föremål för en bred och omfattande översyn av den år 1977 tillsatta rättegångsutredningen (RU). Enligt utredningens ursprungliga direktiv (Dir 1977:10) borde översynen i främsta rummet inriktas på rättegången i underrätt. Genom tilläggsdirektiv år 1981 (Dir 1981:47) fick utredningen också i uppdrag att göra en allmän översyn av bl.a. rättegången i hovrätt och högsta domstolen.

RU har hittills lämnat två delbetänkanden, Översyn av rättegångsbalken 1 Processen i tingsrätt (SOU 1982:25-26) och Processen i överrätt, Några delreformer (Ds Ju 1983:1). Betänkandena har remissbehandlats. Vissa av förslagen har nyligen lett fram till en proposition (prop. 1983/84:78). I övrigt övervägs förslagen f.n. inom justitiedepartementet.

Bland RU:s återstående uppgifter ingår att förutsättningslöst se över tingsrätternas och hovrätternas sammansättning. RU har således ett utredningsuppdrag som sammanfaller med kommissionens uppgift att lägga fram förslag till behövliga lagstiftningsåtgärder på bl.a. det processrättsliga området (se avsnitt 6 p. 6 i kommissionens direktiv). Med hänsyn till de många beröringspunkterna har kommissionens arbete i denna del bedrivits i nära samarbete med RU.

De frågor som har behandlats vid de gemensamma överläggningarna är i första hand möjligheterna att förstärka kompetensen hos de allmänna domstolarna genom att koncentrera handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet till vissa tingsrätter och att tillföra domstolarna särskild sakkunskap genom medverkan av experter. RU har behandlat dessa frågor från en mer allmän utgångspunkt. De för- och nackdelar som kan följa av dessa åtgärder belyses därför utförligt i det betänkande (Ds Ju 1984:1) där RU redovisar sina ståndpunkter.

Kommissionen delar i flera väsentliga hänseenden den bakgrundsbeskrivning som RU ger till sina överväganden om hanteringen av mål om ekonomisk brottslighet. Det är därför inte nödvändigt att kommissionen i detta betänkande går närmare in på dessa frågor. I stället redovisas hur förslag till åtgärder enligt kommissionens mening bör utformas för att bäst tillgodose kravet på en ändamålsenlig handläggning av mål om ekonomisk brottslighet. Av framställningen framgår i vilken utsträckning kommissionen har valt andra lösningar i detaljfrågor än dem RU föreslår i sitt betänkande.

Kommissionens överväganden som rör de allmänna domstolarnas sammansättning i mål om ekonomisk brottslighet behandlas i kap. 2-4.

Frågan om de allmänna domstolarnas kompetens har också berörts i en promemoria (PM 1982:1) som har utarbetats av en arbetsgrupp inom brottsförebyggande rådet (BRÅ). Promemorian tar närmast sikte på handläggningen av skattebrottmål. Det framhålls att det som ett led i en effektivare handläggning av dessa mål behövs utbildning av domare i de allmänna domstolarna i framför allt skatterätt och redovisning. Denna utbildning bör särskilt riktas till de domare som oftast kan komma att handlägga skattebrottmål.

Ökad utbildning skall emellertid enligt BRÅ:s promemoria ses som en partiell reform. På sikt är det enligt arbetsgruppen naturligt att skattebrottmål och skattemål handläggs och avgörs gemensamt av samma domstol i ett s.k. integrerat förfarande, i stället för som f.n. av allmän domstol resp. förvaltningsdomstol.

BRÅ-promemorian var inte avsedd att direkt läggas till grund för lagstiftning, men efter remissbehandlingen lade regeringen under våren 1983 som en följd av promemorian fram en proposition med förslag till olika åtgärder för att åstadkomma snabbare avgöranden i skattebrottmål (prop. 1982/83:134). Departementschefen framhöll därvid att de föreslagna åtgärderna var föranledda av ett akut behov och att det var naturligt att kommissionen ytterligare övervägde frågan om en integrerad handläggning (prop. s. 8).

Uppdraget att överväga frågan om ett integrerat förfarande hänger direkt samman med de frågor som har berörts i det föregående. Kommissionens förslag med anledning härav redovisas därför också i detta betänkande. Även i denna del har kommissionen haft vissa kontakter med RU. Utredningsarbetet har emellertid huvudsakligen bedrivits självständigt av kommissionen och RU lägger inte fram något förslag som direkt tar sikte på denna fråga. De överväganden som ligger bakom kommissionens förslag beträffande handläggningen av skattebrottmål och skattemål presenteras därför förhållandevis utförligt i kap. 5-8.

Betänkandet avslutas med kommissionens överväganden i kostnadsfrågor (kap. 9) och en specialmotivering till författningsförslagen (kap. 10).

2 BAKGRUND

I detta kapitel lämnas en allmän bakgrund till kommissionens överväganden. Kapitlet inleds med vissa statistiska uppgifter som bl.a. syftar till att närmare belysa omfattningen av och svårigheterna med mål om ekonomisk brottslighet i domstolarna. Därefter redovisas de allmänna riktlinjer som enligt kommissionens mening bör gälla för utredningsarbetet i denna del.

2.1 Statistiska uppgifter

2.1.1 Inledning

Det brukar framhållas att det är särskilt svårt att statistiskt beskriva omfattningen av den ekonomiska brottsligheten. Det beror dels på att det saknas en enhetlig definition av vad som menas med en sådan brottslighet, dels på att den dolda ekonomiska brottsligheten antas vara ovanligt stor i förhållande till vad som gäller för annan brottslighet. Därmed har också den tillgängliga rättsstatistiken antagits ha ett begränsat värde för en allmän bedömning av brottsutvecklingen på detta område - se bl.a. rapporten (1983:5) Brottsutvecklingen från BRÅ:s forskningsenhet s. 69-70.

För att belysa frågor som rör domstolarnas behandling av mål om ekonomisk brottslighet är naturligtvis rättsstatistiken mer användbar. Också för detta ändamål måste man emellertid ta stor hänsyn inte bara till de balanser som nu finns hos polis- och åklagarmyndigheterna utan också till de effekter som ökade satsningar på dessa myndigheter får på den dolda ekonomiska brottsligheten. Man måste vidare beakta de ansträngningar som nu görs för att åstadkomma effektivare och mer samordnade skatteutredningar samt de förslag till förändringar av den materiella lagstiftningen, t.ex. om gäldenärsbrott, som bl.a. avser att leda till snabbare brottsutredningar.

Den statistik som finns tillgänglig är i första hand uppgifter om de anmälningar av misstanke om skatte-, uppbörds- och gäldenärsbrott som skattemyndigheterna och konkursförvaltare är skyldiga att göra samt den offentliga rättsstatistiken (Rättsstatistisk årsbok). Till detta kommer uppgifter som har samlats in för vissa särskilda ändamål, t.ex. för att belysa arbetsläget hos polis- och åklagarmyndigheterna. Dessutom har kommissionen för egen del inhämtat vissa kompletterande uppgifter från Stockholms tingsrätts 17:e avdelning som handlägger de mål om ekonomisk brottslighet som ankommer på tingsrätten.

Som sagts tidigare finns det inte någon fast definition av begreppet ekonomisk brottslighet. De mål som redovisas i detta avsnitt avser sådana brott som typiskt sett rymmer vad som allmänt betraktas som ekonomisk brottslighet, bl.a. skattebrott och gäldenärsbrott. Bedrägerier och vissa andra förmögenhetsbrott, som endast i begränsad omfattning kan hänföras till sådan brottslighet, har inte tagits med. - Den avgränsning av målområdet (Eko-mål) som är nödvändig för kommissionens överväganden om handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet behandlas i kap. 3.

2.1.2 Nuvarande målmängd

I tabell 1 visas antalet åtalsanmälningar som avser brott mot skattebrottslagen de senaste fem åren.

Tabell 1. Åtalsanmälningar enligt 43 § 1 st. taxeringskungörelsen, 26 § mervärdeskattekungörelsen samt 66 § uppbördskungörelsen avseende brott mot skattebrottslagen

	1978 Antal (%)	1979 Antal (%)	1980 Antal (%)	1981 Antal (%)	1982 Antal (%)
Deklarationsbrott (2-6 §§)	651 (55)	674 (43)	872 (49)	1 499 (59)	1 615 (55)
Uppbördsbrott (7-9 §§)	491 (42)	824 (53)	770 (43)	713 (28)	850 (29)
Försvårande av skattekontroll (10 §)	36 (3)	70 (4)	142 (8)	331 (13)	460 (16)
Summa	1 178	1 568	1 784	2 543	2 925
Förändring Antal		+ 390	+ 216	+ 759	+ 382
%		+ 33	+ 14	+ 43	+ 15
Fördelat på:					
Stockholm, Göteborg och Malmö	602 (51)	932 (59)	1 027 (58)	1 137 (45)	1 348 (46)
Övriga landet	576 (49)	636 (41)	757 (42)	1 406 (55)	1 577 (54)
Summa	1 178	1 568	1 784	2 543	2 925

Källor: RSV:s åtalsstatistik 1981-04-24, 1982-06-22 och 1983-05-31

Av tabellen kan bl.a. följande utläsas. Åtalsanmälningarna har under perioden ökat mycket kraftigt, från 1 178 till 2 925. Deklarationsbrotten dominerar, medan den procentuellt sett största ökningen har skett i fråga om brottet försvårande av skattekontroll.

Av det totala antalet åtalsanmälningar under år 1982 avsåg drygt 1 600 deklarationsbrott, 850 uppbördsbrott och 460 försvårande av skattekontroll. Utvecklingen sedan år 1978 skiljer sig åt beträffande dessa tre brottstyper. Försvårande av skattekontroll svarar för den mest dramatiska ökningen. Antalet anmälningar för sådana brott har mer än tiodubblats fr.o.m. 1978 t.o.m. 1982.

Antalet anmälda skattebrott var i absoluta tal år 1981 i det närmaste 6 700. Riksskatteverket redovisar för samma år ca 2 500 åtalsanmälningar. Skillnaden beror bl.a. på att en åtalsanmälan kan omfatta flera misstänkta och flera brott. Antalet åtalsanmälningar ökade under perioden lika mycket som antalet anmälda brott.

Stockholm, Göteborg och Malmö svarar för omkring hälften av brottsligheten enligt skattebrottslagen. Fördelningen i landet i övrigt uppvisar stora regionala olikheter, bl.a. beroende på olika lokala aktiviteter och inriktningen i övrigt på taxerings- och revisionsarbetet.

Av tabell 2 framgår att åtalsanmälningarna under år 1982 svarar mot en lagföring av 942 personer. Detta antal har sedan år 1976 ökat med 546, eller med 137 %.

Tabell 2. Personer som godkänt strafföreläggande, ordningsbot eller dömts under åren 1978 - 1982, fördelade efter huvudbrott

Skattebrotts-lagen	1978 Antal (%)	1979 Antal (%)	1980 Antal (%)	1981 Antal (%)	1982 Antal (%)
Skattebedrägeri (2 §)	206 (48)	200 (44)	205 (42)	177 (31)	318 (34)
Skatteförseelse (3 §)	39 (9)	56 (13)	20 (4)	20 (3)	13 (1)
Grovt skattebedrägeri (4 §)	30 (7)	36 (8)	64 (13)	79 (14)	104 (11)
Vårdslös skatteuppgift (5 §)	75 (18)	55 (12)	45 (9)	56 (10)	95 (10)
Oredlig uppbördsredovisning m.m. (7-10 §§)	79 (18)	105 (23)	155 (32)	239 (42)	412 (44)
Summa	429	452	489	571	942

Källor: Rättsstatistisk årsbok 1979 - 1980, tabell 3.4.14 och 1981 - 1982, tabell 3.4.11

Av tabellen framgår vidare att den största ökningen av antalet skattebrott i domstolarna ägt rum de senaste två åren, 1981 och 1982. Ökningen under dessa år uppgick till 17 resp. 65 %.

Av de personer som år 1982 dömdes av tingsrätt för skattebrott fick 369 böter, 279 villkorlig dom och 280 fängelse. För fängelsedomarna innebär det en ökning med 65 % jämfört med år 1981. Under en tioårsperiod från år 1973 och framåt har antalet sådana domar ökat från 21 till 280.

I tabell 3 redovisas vissa andra måltyper av intresse för domstolshanteringen av mål om ekonomisk brottslighet.

Tabell 3. Personer som godkänt strafföreläggande, ordningsbot eller dömts under åren 1978 - 1982, fördelade efter huvudbrott

	1978		1979		1980		1981		1982	
	Antal	(%)	Antal	(%)	Antal	(%)	Antal	(%)	Antal	(%)
Gäldenärsbrott (11 kap. BrB)										
Oredlighet mot borgenärer 1 §)	8	(5)	7	(5)	14	(6)	14	(3)	22	(3)
Grov oredlighet mot borgenärer (2 §)	9	(6)	9	(7)	28	(14)	29	(6)	27	(4)
Vårdslöshet mot borgenärer (3 §)	12	(8)	7	(5)	9	(4)	21	(4)	25	(3)
Mannamån mot borgenärer (4 §)	4	(2)	3	(2)	8	(3)	4	(1)	14	(2)
Bokföringsbrott (5 §)	127	(79)	105	(80)	170	(74)	433	(86)	631	(88)
Summa	160		131		229		501		719	
Övrigt										
Brott enligt uppbördslagen	1 081		742		803		466		614	
Valutabrott					113		137		68	
Summa	1 081		742		916		603		682	

Källor: Rättsstatistisk årsbok 1979 - 1980, tabell 3.4.14 och 1981 - 1982, tabell 3.4.11

Antalet personer som dömts eller godkänt strafföreläggande eller ordningsbot för gäldenärsbrott har mer än tredubblats de senaste två redovisade åren. För den största ökningen svarar bokföringsbrotten (270 %). Efter en nedgång under 1981, har brotten enligt uppbördslagen åter ökat under 1982, dock ej till samma nivå som före år 1981.

Anmälningarna för gäldenärsbrott låg under en följd av år mellan 400 och 500 per år för att under åren 1980 och 1981 öka synnerligen kraftigt. År 1982 uppgick anmälningarna till 2 162, en ökning med 15 % från föregående år.

I tabell 4 har uppgifter ur tabell 2 och 3 ställts samman för att belysa den totala mängden mål om ekonomisk brottslighet.

Tabell 4. Sammanställning av tabell 2 och 3

	1980		1981		1982	
	Antal	(%)	Antal	(%)	Antal	(%)
Skattebrottslagen	489	(30)	571	(34)	942	(40)
Gäldenärsbrott	229	(14)	501	(30)	719	(31)
Valutabrott	113	(7)	137	(8)	68	(3)
Brott mot uppbördslagen	803	(49)	466	(28)	614	(26)
Summa	1 634		1 675		2 343	

Tabellen visar bl.a. att det totala antalet mål om ekonomisk brottslighet under 1981 och 1982 låg omkring 1 600 per år. År 1982 ökade emellertid antalet med 40 % till drygt 2 300. Om man bara ser till mål om skattebrott, gäldenärsbrott och valutabrott, framgår att denna grupp brottmål år 1982 uppgick till 1 729.

De siffror som hittills har redovisats har avsett förhållandena i tingsrätterna. För hovrätternas del finns inte något motsvarande statistiskt underlag. Överklagandefrekvensen var år 1982 omkring 9 % av de avgjorda målen i tingsrätterna (Rättsstatistisk årsbok 1982, tabell 4.1.9 och 4.2.1). Antalet överklagade mål år 1982 från Stockholms tingsrätts 17:e avdelning var 88 st. (SCB:s maskinella underlag till RÅ tabell 4.2.1). I förhållande

till det totala antalet mål som avgjordes vid avdelningen under det året, 431 st., kan det således konstateras att överklagandefrekvensen i dessa mål var mer än dubbelt så stor som genomsnittet för övriga mål, eller drygt 20 %. För skattebrotten, gäldenärsbrotten och valutabrotten ger denna överklagandefrekvens drygt 350 mål i hovrätterna.

2.1.3 Förväntad målmängd

Efter en nedgång under 1979 har antalet brottmål som kommit in till tingsrätterna ökat successivt med i genomsnitt 3 % per år t.o.m. 1982, för att det året uppgå till drygt 70 000. (Här och i det följande bortses från ca 13 000 enklare s.k. notariebrottmål.) Antalet inkomna brottmål första halvåret 1983 visar emellertid en total minskning med 3 % i förhållande till samma period 1982 (1:a halvåret 1982: 35 011, 1:a halvåret 1983: 33 898).

DV räknar i sina prognoser med ett oförändrat antal brottmål år 1983 jämfört med år 1982. För perioden 1984 - 1988 förutses en sammanlagd ökning med 7 000 brottmål (9,7 %), en ökning med i genomsnitt ca 2 % per år. DV:s prognos utgår från att vissa enklare mål kommer att mönstras ut genom en vidgad användning av straffföreläggande. Å andra sidan har DV i prognosen beaktat att åklagarna har fått ökade resurser, främst för satsningen på att bekämpa den ekonomiska brottsligheten och narkotikabrottsligheten. Enligt verket medför detta dels att minskningen i antalet mål motverkas, dels att målen i genomsnitt bör blir svårare.[1]

---

[1] Källa: DV:s anslagsframställning för 1984/85, anslaget D 2, Allmänna domstolarna, avsnitt 2.2.2 med bilagorna 8:1 och 2.

Av intresse i detta sammanhang är också polisens och åklagarnas balanser av mål som rör ekonomisk brottslighet.

RPS gjorde i maj och juni 1982 en kartläggning av arbetsbalanserna vid polisens Eko-rotlar (motsvarande). Resultatet redovisas i tabell 5.

Tabell 5. Arbetsbalansen i maj - juni 1982 vid polisens Eko-rotlar (motsvarande)

Skattebrott	1 309
Gäldenärsbrott	808
Bokföringsbrott	82
Valutabrott	18
Summa	2 217

Till detta skall läggas en balans av 3 369 mål betecknade som övriga Eko-mål. Härmed avses främst bedrägerier och andra förmögenhetsbrott.

Under hösten 1982 genomförde RÅ en enkät hos länsåklagarmyndigheterna och åklagarmyndigheterna i storstäderna. Bl.a. skulle belastningen av kvalificerade ekonomiska brottmål redovisas. Från samtliga myndigheter redovisades en ökning av dessa mål. I Stockholms län var vid tillfället inte endast de flesta av länsåklagarna utan också fem andra åklagare låsta av stora mål, därav dock några narkotikamål. Även flera andra länsåklagarmyndigheter redovisade att åklagare bundits under lång tid av Ekomål.

I en promemoria (1982-04-22) Åklagarväsendets organisation, som i skrivelse den 6 maj 1982 överlämnades till regeringen av RÅ, redovisas omfattande prognoser om utvecklingen under en sexårsperiod från 1980 till 1986. Den

samlade bedömningen visar på en ökning av arbetsbelastningen (egentligen antalet mål) med 20 % under perioden, dvs. drygt 3 % per år.

Enligt kommissionens mening framgår det klart av det redovisade statistiska materialet att den satsning som polis och åklagare har inlett för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten nu börjar ge utslag i domstolarna. Medan brottmålen totalt sett ökade under 1982 med ca 3 %, ökade gruppen Eko-mål (tabell 4) med hela 40 %. Denna satsning kommer att fortsätta och ytterligare vidgas och intensifieras, inte minst genom de förslag kommissionen avgivit om ökade resurser och andra åtgärder. Som en följd av detta kommer de nu berörda målen i domstolarna att öka kraftigt, vilket bl.a. belyses av DV:s prognoser och av vad som framkommit om arbetsläget och balanserna hos polis och åklagare. Det totala antalet mål som redovisas i tabell 4 speglar därför på intet sätt den kommande situationen, utan endast läget året 1982. Hur stor ökningen av andelen Eko-mål kommer att bli är svårt att ange i exakta tal. Ökningen under 1982 (40 %) är sannolikt en tröskeleffekt av polisens och åklagarnas tidigare insatser. Den kan därför inte utan vidare läggas till grund för en prognos. De ytterligare satsningar som nu görs ger emellertid enligt kommissionens mening stöd för att uppskatta ökningen för Eko-målens del till omkring 20 % per år under den närmaste fyraårsperioden.

2.1.4 Målens geografiska fördelning

För att få en uppfattning om den geografiska fördelningen av mål om ekonomisk brottslighet har i tabell 6 vissa uppgifter om uppklarade brott och polisens arbetsbalanser ställts samman regionvis. Som regioner har valts de i prop. 1982/83:158 om ny regional åklagarorganisation föreslagna tolv nya statsåklagarregionerna. I tabellen har också tagits med länsåklagarmål om kvalificerad ekonomisk brottslighet.

Tabell 6. Arbetsbelastningen i de föreslagna statsåklagarregionerna samt Stockholm, Göteborg och Malmö

Län	Kansliort	Uppklarade brott 1982, misstänkta personer 1) BrB 11 kap.	Skatte-brott	Inkomna läns-åklagarmål, 1982 (Eko-mål) 2)	Arbetsbalans maj-juni 1982 hos polisen, Eko-mål 3)	Samman-lagt
AB,I	Stockholm	224	434	37	196	695
D,E	Linköping	86	134	81	67	301
G,H,K	Kalmar	115	163	58	222	558
L,M	Malmö	188	263	47	450	948
N,P,O	Göteborg	194	228	41	492	955
F,R	Jönköping	74	56	57	182	369
S,T	Karlstad	58	82	47	123	310
U,C	Västerås	56	114	49	70	289
W,X	Gävle	38	55	38	232	363
Y,Z	Härnösand	23	40	23	68	154
AC	Umeå	20	63	10	30	123
BD	Luleå	23	96	43	41	203

Källor: 1) Maskintabeller hos SCB motsvarande tabell 3.2.10 i Rättsstatistisk årsbok 1982

2) RÅ:s åklagarstatistik

3) RPS arbetsbalansutredning (se tabell 5)

Av tabellen framgår att de mest belastade regionerna är de tre storstadsområdena samt kalmarregionen. Längst under genomsnittet ligger de tre nordligaste regionerna.

2.1.5 Målens svårighetsgrad

För att kunna bedöma olika måls svårighetsgrad tar DV och RÅ i sitt dimensioneringsarbete hänsyn till olika faktorer, t.ex. om anhållande eller häktning har förekommit. Sådana tvångsmedel används i en stor del av de särskilt tidskrävande målen, inte minst de som avser narkotikabrott. Däremot saknas det ännu instrument för en korrekt värdering av mål om ekonomisk brottslighet.[1]

DV och RÅ använder förhandlingstiden i rätten som ett mått på målens svårighetsgrad, såväl för domstolens handläggning som för åklagarens arbete med målet före stämningsansökan. Den genomsnittliga handläggningstiden för de 431 mål som avgjordes vid Stockholms tingsrätts 17:e avdelning år 1982 uppgick till 3,35 timmar. Det skall jämföras med att den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga brottmål som avgjordes vid landets tingsrätter samma år var 0,99 timmar. Man bör också notera att av de 431 avgjorda målen svarade 8 mål för mer än hälften av avdelningens sammanlagda förhandlingstid. Härav framgår att mål om ekonomisk brottslighet är avsevärt mer resurskrävande än andra brottmål. (Källa: maskintabeller ur DV:s målstatistik).

I tabell 7 och 8 redovisas en undersökning av mål om ekonomisk brottslighet vid Göteborgs åklagardistrikt från bl.a. svårighetssynpunkt.

---

[1] RÅ:s PM om Åklagarväsendets organisation, bilaga 5, s. 88.

Tabell 7. Svårare mål om skattebrott, gäldenärsbrott och bedrägerier i Göteborgs åklagardistrikt vid årsskiftet 1982-1983

Mål	som är under omedelbart arbete	45
	som bearbetas delvis	23
	som bearbetas mera sporadiskt	23
	som befinner sig i slutskedet	54
	i balans eller som ej bearbetas	31
Summa		176
Särskilt svåra mål[1]		51
Normalmål[2]		122
Enklare mål		3
Summa		176

1) Varmed avses rättsligt svåra mål, t.ex. mål om sjömansskatt och licensmål, och mål som är omfattande i rätten, varav 6 - 10 mål kan antas kräva mer än två veckors förhandlingstid

2) 1 tim. - 1 dag i rätten. Kräver inte särskild åklagarinsats

Tabell 8. Instämda skattebrottmål i Göteborgs åklagardistrikt vid årsskiftet 1982-1983

Mål där beslut i skatterätt ej är erforderligt[1]	28
beslut i skatterätt är klart	43
skatteprocess ej är påbörjad	4
beslut i länsrätt avvaktas[2]	26
beslut i kammarrätt avvaktas	12
beslut i regeringsrätten avvaktas	-
uppgift saknas	4
Summa	117

1) Varav flera mål enligt 10 § skattebrottslagen

2) Varav flera mål i annan länsrätt än i Göteborg

Av den i tabellerna 7 och 8 redovisade undersökningen framgår bl.a. att 51 mål av totalt 176 kan betecknas som särskilt svåra mål och att 6 - 10 kan antas kräva mer än två veckors förhandlingstid i rätten. Vidare framgår att en tredjedel av skattebrottmålen avvaktar avgöranden i allmän förvaltningsdomstol. En uppskrivning av dessa siffror för hela riket, varav Göteborg erfarenhetsmässigt svarar för omkring en tiondel av målmängden, ger vid handen att de särskilt svåra målen om ekonomisk brottslighet kan antas uppgå till omkring 500 per år.

2.2 Allmänna utgångspunkter

I de fall debatten om den ekonomiska brottsligheten rört domstolarna har uppmärksamheten ofta varit riktad mot stora och omfattande mål som behandlat komplicerade ekonomiska förhållanden. Det är då i första hand de långa och utdragna processerna som väckt debatt, men också kvaliteten på domstolarnas avgöranden har satts i fråga. Det har mot bakgrund av den starka specialisering som har ansetts nödvändig på utredningsstadiet legat nära till hands att fråga sig om inte liknande åtgärder också krävs beträffande domstolarna.

De långa handläggningstider som kan förekomma i skattebrottmål har som nämnts tidigare uppmärksammats särskilt i det arbete som bedrivits inom ramen för BRÅ:s verksamhet. En utdragen handläggning förekommer emellertid inte bara i skattebrottmål utan också i andra mål som rör ekonomisk brottslighet, t.ex. gäldenärsbrott. Det gäller i första hand sådana mål där utredningsmaterialet är vidlyftigt och svåröverskådligt och där omfattande bevisning förebringas. Detta förhållande framgår av de uppgifter som har redovisats i föregående avsnitt. Den ekonomiska brottsligheten ger således inte bara upphov till ett antal mycket omfångsrika rättegångar. Handläggningen av mål som rör sådana brott är också genomsnittligt sett mer resurs-

krävande än vad som gäller för brottmål i allmänhet. Det innebär att det allmänna intresset av att en brottmålsdom skall följa snart efter den ifrågasatta brottsliga handlingen kan vara svårt att tillgodose i dessa mål. En av kommissionens utgångspunkter bör därför vara att skapa goda förutsättningar för en snabb och effektiv handläggning av mål om ekonomisk brottslighet.

En skyndsam handläggning av de nu berörda målen förutsätter bl.a. kunskap och erfarenhet hos den som leder processen, dvs. den lagfarna ledamoten i rätten. Domstolens sakkunskap är emellertid minst lika viktig för att garantera kvaliteten på de slutliga avgörandena. Som har berörts tidigare har samhällets resurser på utredningsstadiet dragits samman till ett begränsat antal polis- och åklagardistrikt. Dessa distrikt har dessutom förstärkts med särskild ekonomisk sakkunskap. Skälen för dessa åtgärder är att de ekonomiska brotten inte bara ger upphov till omfattande och vidlyftiga förundersökningar, utan också ställer polis och åklagare inför problem som vanligen inte förekommer i brottsutredningar. De ökade resurserna på utredningsstadiet ger bättre förundersökningar. Därmed underlättas också processen i domstolarna och behovet av särskild sakkunskap kan sägas minska i viss mån. Enligt kommissionens mening står det emellertid fullt klart att det ändå föreligger ett betydande behov av särskilda kunskaper också vid domstolshanteringen av den ekonomiska brottsligheten.

De nu behandlade förhållandena har tagits upp vid de hearings som kommissionen har hållit för att bereda företrädare för olika samhällsintressen möjlighet att lämna synpunkter på kommissionens arbete. Bl.a. har representanter för Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) framhållit vikten av att stärka alla länkar i den kedja av åtgärder som står till buds för att beivra ekonomisk brottslighet och att eventuellt ökade resurser måste

omfatta även domstolarna. Behovet av utbildningsinsatser inom de allmänna domstolarna har också betonats av företrädare för löntagarorganisationerna. Direkt kritik mot domstolarna har framförts av framför allt åklagare och advokater. Kritiken har främst gällt domarnas möjligheter att tillgodogöra sig det ofta invecklade och svåröverskådliga processmaterial som föreligger i mål om ekonomisk brottslighet. Att sådana mål rymmer svårbemästrade problem har vitsordats av domare med praktisk erfarenhet från handläggning av ekonomiska brott. Också vid de omfattande kontakter med myndigheter, organisationer och allmänhet som kommissionen i övrigt haft fortlöpande under utredningsarbetet har behovet av att förstärka kompetensen hos de allmänna domstolarna varit en återkommande fråga.

Av betydande intresse i detta sammanhang är också ett tvärvetenskapligt projekt om ekonomisk brottslighet, rättsbildning och rättssäkerhet som bedrivs vid Umeå universitet. Inom projektets ram har ett flertal domare, åklagare, advokater och brottmålsjournalister i Stockholm, Göteborg och Malmö intervjuats om bl.a. domstolarnas behandling av mål om ekonomisk brottslighet. En första delrapport från projektgruppen kan väntas under våren 1984. Enligt vad kommissionen underhand har erfarit bekräftar en sammanställning av intervjusvaren den bild av situationen i de allmänna domstolarna som kommissionen nu har lämnat. Sålunda råder det bland de intervjuade enighet om att domarna i allmän domstol behöver utbildning i bl.a. företagsekonomiska frågor. Det finns också en klar uppfattning om att bristen på ekonomisk kunskap och erfarenhet leder till svårigheter vid den direkta hanteringen av processmaterialet under rättegångar som rör ekonomisk brottslighet.

Även i utlandet har domstolsbehandlingen av den ekonomiska brottsligheten väckt debatt. I bl.a. Förbundsrepubliken Tyskland och Österrike gäller sedan länge särskilda regler

för handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet. Kommissionen har närmare studerat förhållandena i Förbundsrepubliken Tyskland, se bilaga 3.

Mot den nu angivna bakgrunden bör en allmän utgångspunkt för kommissionens arbete vara att skapa goda förutsättningar för en snabb, effektiv och kvalificerad handläggning av mål om ekonomisk brottslighet. Det bör framhållas att denna målsättning inte står i något motsatsförhållande till det allmänna kravet på rättssäkerhet. Det ligger således i den enskildes intresse att han inte under lång tid hålls i ovisshet om vad som blir följden av ett väckt åtal och att åtalet prövas av en domstol som är särskilt lämpad för den uppgiften.

De vägar som står öppna för att möta de ökade krav som ställs på de allmänna domstolarna är som har antytts i föregående kapitel att dra samman handläggningen av mål som rör ekonomisk brottslighet till ett mindre antal domstolar (koncentration) och att förstärka domstolarna med ledamöter med särskilda kunskaper (expertmedverkan). Såsom också har påpekats har dessa frågor från en mer allmän utgångspunkt behandlats av RU i betänkandet (Ds Ju 1984:1) Domstolarna och deras sammansättning i mål om ekonomisk brottslighet. När det gäller den allmänna synen på expertmedverkan delar kommissionen i allt väsentligt RU:s ståndpunkt. Det saknas därför anledning att lämna någon allmän bakgrund till kommissionens förslag i denna del. I fråga om koncentration har RU emellertid, med hänsyn bl.a. till den allmänna inriktningen på sitt utredningsuppdrag, avstått från att lämna något förslag som tar sikte på enbart mål om ekonomisk brottslighet. Det finns därför ett behov av att ge en mer allmän beskrivning av de skäl som ligger bakom de överväganden om en koncentrerad handläggning av mål om ekonomisk brottslighet som kommissionen redovisar i de följande kapitlen.

Utgångspunkten för kommissionens överväganden om en samlad handläggning av mål om ekonomisk brottslighet är kommissionens uppfattning att dessa mål kan ge upphov till sådana problem att en ändamålsenlig handläggning i domstolarna kräver tillgång till ekonomiskt kunnande. Ett sätt att tillgodose detta behov är att låta experter medverka i domstolarna. En sådan lösning medför emellertid enligt kommissionens mening inte att man kan avstå från att ställa särskilda krav på de lagfarna ledamöterna i domstolarna. Det är dessa som skall leda förhandlingarna. De har därmed huvudansvaret för att målen får den skyndsamma hantering som man kan kräva. Lika viktigt är naturligtvis den förmåga att sätta in de ofta komplicerade ekonomiska transaktionerna i sitt rättsliga sammanhang som är nödvändig för ett materiellt riktigt avgörande.

Behovet av djupare ekonomisk kunskap bör som sagts tidigare tillgodoses genom experter. Utbildningen av de lagfarna ledamöterna bör därför syfta till att skapa en allmän förtrogenhet med de begrepp som används i ekonomiska sammanhang och kunskap om företeelser som är normala inslag i näringsverksamhet. Sådana kunskaper ökar i hög grad möjligheterna för den enskilde domaren att snabbt tillgodogöra sig ekonomiska resonemang. De kan också tjäna som en allmän bakgrund mot vilken de avvikande beteenden som utgör led i ett kriminellt handlande framträder tydligare. Samtidigt undviker man att seriösa ekonomiska åtgärder, som för en lekman kan framstå som tvivelaktiga, påverkar den straffrättsliga bedömningen negativt.

Det finns bara två sätt att skapa denna förtrogenhet hos de lagfarna ledamöterna, nämligen genom utbildning och genom praktisk erfarenhet från handläggning av de berörda målen. En koncentrerad handläggning av mål om ekonomisk brottslighet förbättrar möjligheterna att vidta åtgärder i båda dessa avseenden. Det är således en praktisk och ekonomisk förutsättning för en god utbildning att den

begränsas till ett mindre antal domare. På motsvarande sätt krävs det en längre tids regelbunden handläggning av mål om ekonomisk brottslighet för att ge en tillräckligt bred erfarenhet.

Till fördelarna med en koncentrerad handläggning kan också räknas att den verkar för en enhetlig rättspraxis. Likaså bör samarbetet med experter underlättas om det föreligger en viss kontinuitet i arbetet.

Som en nackdel med att dra samman handläggningen av vissa mål till ett begränsat antal domstolar brukar anföras att de domstolar som frånhänds dessa måltyper utarmas. En koncentration av handläggningen kan också leda till att de som deltar i processerna får längre avstånd till domstolarna, vilket bl.a. kan medföra ökade kostnader för såväl staten som enskilda. Det är också kommissionens uppfattning att dessa förhållanden är väl värda att beakta. De är emellertid sådana att de enligt kommissionens mening måste vika för det starka intresse som talar för att handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet bara skall ankomma på ett begränsat antal domstolar. Det hindrar naturligtvis inte att man tar hänsyn till dessa faktorer när förslaget till koncentrerad handläggning utformas närmare, bl.a. när det gäller att bestämma hur många domstolar som bör komma i fråga.

Avslutningsvis bör det framhållas att principen att koncentrera handläggningen av brottmål till vissa tingsrätter inte är ny. En sådan ordning förekommer redan idag för tryckfrihetsmål och mål om ansvar för brott mot sjölagens bestämmelser.

3 MÅLOMRÅDET

3.1 Inledning

Om man tills vidare bortser från möjligheten att integrera de allmänna domstolarna med förvaltningsdomstolarna är det i huvudsak två vägar som står öppna för att förstärka kompetensen i de allmänna domstolarna, nämligen att koncentrera handläggningen av målen till vissa domstolar och att förstärka domstolarna med experter. Skälen för sådana åtgärder och hur förslag till åtgärder kan utformas diskuteras närmare i kap. 4. I detta kapitel behandlas frågan om vilka mål som bör behandlas särskilt och hur urvalet av dessa mål kan ske.

Det bör framhållas att det inte behöver gälla samma principer i fråga om urvalet av de mål som bör koncentreras som för dem som bör bli föremål för expertmedverkan. Det finns emellertid knappast något avgörande skäl för att dra samman andra typer av mål än sådana som kan föranleda ett behov av särskild sakkunskap. Däremot är det tänkbart att dra gränser så att expertmedverkan kan behövas i några måltyper som inte styrs till ett begränsat antal tingsrätter. I det senare fallet skulle man kunna tänka sig att låta experter delta i handläggningen också i de övriga tingsrätterna. Enligt kommissionens mening bör emellertid experterna bara medverka i de begränsade antal tingsrätter till vilka de nu aktuella målen bör dras samman. För denna ståndpunkt talar bl.a. att expertmedverkan då blir mer regelbunden i de berörda domstolarna. Därmed underlättas samarbetet mellan de lagfarna ledamöterna och experterna. Det ökar också möjligheterna att på ett lämpligt sätt knyta de ekonomiskt sakkunniga ledamöterna till domstolarna.

Med den angivna utgångspunkten blir ett ställningstagande till vilka mål som bör koncentreras till vissa tingsrätter

också avgörande för vilka mål som över huvud taget kan bli föremål för expertmedverkan. Det är vidare så att urvalet av mål som skall koncentreras måste göras innan målen anhängiggörs vid domstolen, medan behovet av särskild sakkunskap kan bedömas av rätten sedan åtalet har väckts. Med hänsyn till dessa förhållanden är det lämpligt att i första hand ta ställning till vilka mål som bör koncentreras.

3.2 Urval av mål

I kommissionens direktiv framhålls att begreppet ekonomisk brottslighet inte har någon strikt juridisk innebörd. Att förorda en koncentrerad handläggning av mål som rör sådana brott innebär därför inte något preciserat ställningstagande till frågan om vilka mål som skall koncentreras. Ett av skälen för en särreglering är att den aktuella brottsligheten rör så omfattande och komplicerade ekonomiska transaktioner att handläggningen av målen bl.a. kräver särskilda kunskaper. Denna aspekt måste givetvis ha betydelse för vilka brottmål som skall handläggas i särskild ordning.

Som har berörts i tidigare avsnitt har en viss specialisering redan ägt rum inom polis- och åklagarväsendena. Den avgränsning som har gjorts på dessa områden bör kunna vara vägledande även när förhållandena i domstolarna diskuteras.

De brottstyper som närmast kan komma i fråga är brottsbalkens (BrB) bedrägeri- och gäldenärsbrott (9 och 11 kap. BrB). Även vissa av trolöshetsbrotten (10 kap. BrB) och förfalskningsbrotten (14 kap. BrB) kan avse gärningar som bör räknas som ekonomisk brottslighet. Härtill kommer andra brott, såsom uppbörds- och valutabrott, varusmuggling och framför allt brott enligt skattebrottslagen. Hit kan också räknas mål om näringsförbud och - i enlighet med kommissionens nyligen lämnade förslag (SOU 1983:41) -

förbud mot viss rådgivningsverksamhet. Det gäller både frågan om förbud skall meddelas och åtal för överträdelse av förbuden. Med utgångspunkt i behovet av ekonomisk sakkunskap kan man också överväga att koncentrera handläggningen av konkurser.

Miljöbrott och s.k. databrott brukar också förekomma i debatten om ekonomisk brottslighet. De kan också otvivelaktigt vara omfattande och komplicerade och kräva särskild kunskap vid en domstolsbehandling. De har dessutom vanligen samband med näringsverksamhet och ekonomisk vinning som motiv. Det är dock inte i första hand ekonomisk sakkunskap som fordras för en ändamålsenlig behandling av mål av denna art. Dessa mål bör därför tills vidare inte tas med i diskussionen.

En uppräkning av de brott som typiskt sett kan hänföras till ekonomisk brottslighet är emellertid inte tillräcklig för att avgränsa de mål som bör koncentreras. Alla bedrägerier är t.ex. inte av det slag att de kräver en särbehandling i domstol. Detsamma gäller för de övriga brottstyper som kan komma i fråga. Det ligger därför nära till hands att i stället försöka skilja ut de åtal som bygger på en omfattande och komplicerad förundersökning med betydande inslag av ekonomiska transaktioner.

En gränsdragning av det nu angivna slaget kan inte bli exakt. I praktiken måste åklagarens bedömning få avgörande betydelse. Det är denne som i första hand skall ta ställning till var åtal skall väckas. Åklagaren har också tillgång till brottsutredningen och kan därmed lättare bedöma huruvida handläggningen av åtalet kan antas kräva särskild sakkunskap. Denna utgångspunkt svarar också mot att den förstärkta kompetensen hos domstolen är en fortsättning på den specialisering som har skett hos polis och åklagare. Har utredningen ombesörjts av poliser vid de s.k. Ekorotlarna bör åtalet typiskt sett väckas vid de utvalda tingsrätterna.

Den nu angivna ordningen har sina fördelar främst i den höga grad av specialisering som kan uppnås i domstolen. Ett urval av mål som bygger på utredningens innehåll och omfattning i det enskilda fallet ger emellertid polis och åklagare vissa möjligheter att styra målen till en domstol som kan ha särskild sammansättning. Även om det kan vara svårt att se hur åklagare och polis skulle kunna missbruka en sådan styrning, har det från bl.a. domarhåll framförts invändningar mot att den ena parten i den ackusatoriska processen skall ha en sådan möjlighet.

Man kan emellertid tänka sig andra sätt att skilja ut de komplicerade målen. En väg kan vara att låta det ankomma på hovrätterna att avgöra vid vilken tingsrätt målen skall prövas. Åklagaren skulle således göra en framställning till hovrätten om att få målet prövat vid viss tingsrätt, varefter hovrätten fick ta ställning till forumfrågan. En nackdel med en sådan ordning är att forumreglerna blir mer komplicerade. Den måste också leda till att förfarandet fördröjs.

Bortsett från dessa mera principiella invändningar mot att bara koncentrera handläggningen av de svårare målen finns emellertid också en del praktiska nackdelar med ett sådant alternativ.

Om de berörda tingsrätterna bara tillförs stora och omfattande mål förändras balansen mellan enkla och svåra mål. Tingsrätter vars tjänstemän i oproportionellt hög grad skall syssla med komplicerade mål kan med svårighet ges lämpliga resurser. I de fall planerade förhandlingar ställs in kan det t.ex. vara svårt att fylla ut tiden med andra lämpliga mål. Domarna kan därmed komma att tidvis vara bundna av omfattande rättegångar och tidvis vara overksamma. Med en sådan ordning uppkommer spilltid och organisationen blir mindre flexibel. Detta kan ses t.ex. av erfarenheter från de tyska specialdomstolarna för

ekonomisk brottslighet. Också s.k. arbetshygieniska skäl talar mot att domare i alltför stor utsträckning sysslar med tunga och krävande mål. Utan goda möjligheter att som omväxling handlägga andra och mindre uppgifter blir ett sådant arbete mycket betungande.

Det är således förenat med vissa nackdelar att bara koncentrera de komplicerade målen till vissa tingsrätter. Det är därför enligt kommissionens mening lämpligare att ange vissa brott för vilka åtal i samtliga fall skall väckas vid de berörda tingsrätterna. En sådan lösning har flera fördelar. Gränsdragningen mot de övriga tingsrätterna blir klarare. Därmed minskar risken för kompetenskonflikter och bestämmelserna blir lättare att tillämpa för åklagare och domstol. Den författningsmässiga regleringen blir också förhållandevis enkel. För vissa uppräknade måltyper blir sålunda de berörda tingsrätternas sakliga behörighet exklusiv.

En konsekvens av detta alternativ är att det omfattar en del enklare mål som i och för sig inte kräver expertmedverkan. Att brottmål handläggs vid ett mindre antal tingsrätter kan medföra nackdelar för enskilda parter och vittnen. De kan bl.a. få längre avstånd till domstolen med åtföljande kostnader för staten och enskilda. Även enklare mål kan dock bidra till att bredda domarnas erfarenhet av mål om ekonomisk brottslighet. Det finns således fördelar som svarar mot dessa nackdelar också när det gäller enklare mål. Som kommer behandlas närmare i avsnitt 3.3 och 4.1.2 är det också möjligt att låta domstolarna hålla förhandlingar på andra orter än kansliorten. Därmed kan nackdelarna i form av längre resor för de enskilda undvikas.

Det tidigare sagda medför bl.a. att valet av de brottstyper som skall komma i fråga blir särskilt betydelsefullt. Skattebrotten och gäldenärsbrotten är naturliga

målgrupper. Däremot är inte t.ex. bedrägeribrotten lika självklara med denna lösning. Om samtliga bedrägerimål skall koncentreras till vissa tingsrätter får dessa också ett mycket stort tillskott av mål som rör mindre allvarliga brott som begåtts av enskilda. Väljer man att inte dra samman handläggningen av t.ex. bedrägerimålen, får man å andra sidan också avstå från möjligheten att förordna en sakkunnig ledamot i de begränsade antal fall där sådant behov kan föreligga.

En annan nackdel med att bestämma målområdet på det nu angivna sättet är att de övriga tingsrätterna mister hela måltyper. Detta talar också för en klar begränsning av målområdet.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det med utgångspunkt i kraven på ökad snabbhet och sakkunskap är nödvändigt men också tillräckligt att till vissa tingsrätter koncentrera endast de mål som bedöms rymma särskilda svårigheter. Som framgår av den tidigare diskussionen är emellertid betydande olägenheter förknippade med en sådan lösning, i form av bl.a. avgränsningsproblem och organisatoriska nackdelar. Kommissionen anser därför att de mål som skall behandlas vid ett begränsat antal domstolar bör bestämmas genom en uppräkning av vissa angivna måltyper som typiskt sett rymmer svårigheter.

När det gäller att närmare peka ut de typer av mål som bör komma i fråga för en särskild handläggning är det således återigen kraven på snabbhet och sakkunskap som bör vara styrande. Dessa krav gör sig särskilt starkt gällande i fråga om de flesta brotten enligt skattebrottslagen. Sedan systemet med sanktionsavgifter infördes i skatteprocessen har också de enklaste skattebrottmålen fallit bort. Krav på en skyndsam handläggning och ekonomisk sakkunskap förekommer vidare ej sällan i mål om gäldenärsbrott och i valutamål. Dessa mål bör därför särbehandlas.

Även en del bedrägerimål och vissa varusmugglingsmål är som sagts tidigare av den karaktären att de kan kräva särskilt kvalificerad handläggning. Med hänsyn till att de f.n. är få i förhållande till det stora antalet tämligen okomplicerade mål har kommissionen emellertid stannat för att handläggningen av dessa typer av mål inte skall koncentreras. Detsamma gäller mål om brott mot uppbördslagen.

Kommissionen har övervägt om också konkurser bör räknas till det nu behandlade målområdet. Därmed skulle emellertid målområdet komma att omfatta även andra mål än brottmål. Ärenden som rör konkurser är också många till antalet och har en stark lokal anknytning. Kommissionen anser därför att det i vart fall f.n. inte finns tillräckliga skäl för att föreslå en koncentrerad handläggning av konkurser. Däremot talar det mesta för att mål om närings- och rådgivningsförbud bör särbehandlas. Förfarandet i mål om näringsförbud är f.n. föremål för överväganden inom näringsförbudskommittén (Ju 1981:03). Det finns därför skäl att avvakta resultatet av det arbete som kommittén bedriver. Frågan om handläggningen av mål om närings- och rådgivningsförbud bör koncentreras till vissa tingsrätter bör därefter tas upp i ett sammanhang sedan kommittén har lämnat sitt betänkande.

Den uppräkning som nu har gjorts skall ses mot bakgrund av de förhållanden som f.n. råder. Den skall således inte betraktas som definitiv. Situationen kan ändras beroende på brottsutvecklingen och de insatser som vidtas i brottsbekämpande syfte. Kommissionen har också ansett det lämpligt att i inledningsskedet begränsa reformen till de typer av mål där det föreligger ett klart behov av särbehandling. Efterhand som erfarenheter av reformen vinns är det möjligt att ånyo pröva frågan om vilka mål som bör koncentreras till ett begränsat antal tingsrätter.

3.3 Kumulationsfrågor

Det är inte ovanligt att en utredning om t.ex. skattebrott visar att den misstänkte gjort sig skyldig till också annan brottslighet. Ofta rör det sig då om valutabrott eller gäldenärsbrott, dvs. sådana brott som i likhet med skattebrotten enligt kommissionens mening bör handläggas vid ett begränsat antal tingsrätter. Det kan givetvis också röra annan brottslighet, både sådan som har samband med de ekonomiska brotten, t.ex. brott mot uppbördslagen, och brott som saknar sådant samband, t.ex. rattfylleri och stöld. Det senare förhållandet aktualiserar frågan om också brott som inte har någon anknytning till den ekonomiska brottsligheten skall koncentreras till vissa domstolar.

Rättegångsbalken innehåller regler om hur flera åtal mot samme tilltalad skall hanteras (19:6 RB) och om handläggningen av åtal mot flera medverkande (19:3 RB). Dessa regler bygger på principen att all sammanhängande brottslighet bör behandlas vid ett tillfälle. Om mer än en domstol är behörig, får samtliga mål handläggas vid någon av domstolarna. Det måste dock i det enskilda fallet bedömas vara lämpligt med hänsyn till utredning, kostnader och andra omständigheter.

Det förekommer således i dag att åtal för brott som har samband med varandra tas upp av skilda domstolar och vid skilda tillfällen. Avgörande härför torde bl.a. vara hur långt utredningarna av de olika brotten har fortskridit och om någon tilltalad är häktad. I praktiken regleras dessa frågor genom den prövning som åklagaren gör då han tar ställning till när och var åtalen skall väckas.

Enligt kommissionens förslag skall ett mindre antal tingsrätter vara exklusivt behöriga beträffande vissa uppräknade brottstyper. Förslaget medför emellertid inte annan ändring i nuvarande förhållanden än att antalet

möjliga domstolar begränsas. I den mån detta medför nackdelar för de inblandade, t.ex. ökade resekostnader, kan olägenheterna i vissa fall undvikas genom att tingsrätten håller sammanträde för huvudförhandling på annan ort än vid tingsstället (1:6 RB). Om man därigenom sparar kostnader för det allmänna och enskilda eller det i övrigt är till fördel för handläggningen torde sådana särskilda skäl föreligga som krävs enligt lagrummet.

Den tidigare berörda huvudregeln att all brottslighet bör behandlas i ett sammanhang vid en domstol bör inte heller överdrivas. I 34 kap. BrB finns bl.a. bestämmelser för den situationen att en person inte samtidigt döms för all aktuell brottslighet. Där anges hur domstolen vid straffmätningen skall ta hänsyn till en tidigare meddelad brottmålsdom. Det är således möjligt att döma särskilt för något brott om den tilltalade är föremål för flera åtal. Sett från kommissionens utgångspunkt om ökad snabbhet i hanteringen av mål om ekonomisk brottslighet kan det i vissa fall vara en fördel om sådana brott kan utredas och behandlas för sig utan att avvakta lagföringen av annan kanske mindre allvarlig brottslighet. Även med kommissionens förslag måste dock huvudregeln vara att all sammanhängande brottslighet skall behandlas vid ett tillfälle.

Möjligheten att döma särskilt för ett visst brott kan också få betydelse i de fall en omfattande rättegång om t.ex. narkotikabrott rymmer ett bagatellartat åtal för ekonomisk brottslighet. En koncentrerad handläggning av mål om ekonomisk brottslighet och huvudregeln om kumulation innebär i ett sådant fall att Eko-brottet "drar med sig" narkotikabrotten till den berörda tingsrätten. Om det medför längre resor för parter och vittnen kan som sagts tidigare den tingsrätten hålla förhandling på annan ort än kansliorten. En lämpligare ordning kan emellertid vara att behandla det åtal som rör ekonomisk brottslighet för sig och låta den brottslighet som saknar samband med detta brott handläggas i vanlig ordning.

4 DOMSTOLSORGANISATIONEN

I detta kapitel behandlas de åtgärder som kan vidtas för att förstärka de allmänna domstolarnas kompetens i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig handläggning av mål om ekonomisk brottslighet. I de inledande avsnitten belyses möjligheten att öka domarnas kompetens genom att koncentrera handläggningen av målen till ett begränsat antal tingsrätter. Därefter diskuteras olika sätt att tillföra rätten den djupare ekonomiska sakkunskap som behövs i de svåra och komplicerade målen. Framställningen tar sikte på förhållandena i de allmänna domstolarna. De särskilda problem som hänger samman med skattebrottmålens beroende av skatteprocessen i allmän förvaltningsdomstol berörs dock i ett särskilt avsnitt. Frågor som rör sambandet mellan skattebrottmål och skattemål behandlas annars huvudsakligen i de följande kapitlen.

4.1 Koncentrerad handläggning

4.1.1 Inledning

I föregående kapitel har angivits vilka måltyper som bör bli föremål för särskild handläggning, dvs. mål om gäldenärs-, skatte- och valutabrott (Eko-mål). Antalet sådana mål uppgick år 1982 till mer än 1 700. Drygt hälften utgjorde mål enligt skattebrottslagen. Enligt de dimensioneringsnormer som DV använder motsvarar detta - utan hänsyn tagen till målens särskilda svårighetsgrad - 9-10 domare, lika många protokollförare samt 7-8 biträden (se avsnitt 9.4). Man måste emellertid, såsom framgår av bl.a. avsnitt 2.1, beakta att det bland de berörda målen finns ett ovanligt stort antal särskilt svåra mål. Det angivna antalet domare och andra tjänstemän bör därför räknas upp väsentligt. För de mål som nu är i fråga måste man enligt kommissionens mening i vart fall räkna med att 1982 års målantal svarar mot 20-30 domarrotlar för hela riket.

Såsom framgår av avsnitt 2.1 svarar de tre storstäderna för omkring hälften av målen. I övrigt följer inte målens spridning några geografiska eller befolknings-mässiga mönster.

Av framställningen i kap. 2 framgår att mål om ekonomisk brottslighet ställer andra krav på domstolarnas ledamöter än vad som är vanligt i brottmål. Det gäller särskilt rättens ordförande. För att svåra mål om ekonomisk brotts-lighet skall få en kvalificerad handläggning är det nöd-vändigt att denne behärskar och har förmåga att sätta sig in i komplicerade ekonomiska frågor. Det krävs bl.a. för att han skall förstå parternas ståndpunkter och kunna följa deras argumentation. Vid sidan av detta ställer målen p.g.a. sin omfattning ofta krav på en särskilt fast och effektiv processledning. Det är därför av stor vikt att rättens ordförande har erfarenhet från handläggning av liknande mål. Med den nuvarande omfattningen och sprid-ningen av målen om ekonomisk brottslighet kan emellertid erforderlig kunskap och erfarenhet inte byggas upp hos domare i samtliga tingsrätter. Det är inte heller praktiskt möjligt eller ekonomiskt försvarbart att rikta utbildningsinsatser till samtliga domstolsjurister. För att utbildningen skall få önskad effekt måste den begränsas till ett mindre antal domare.

Vad som sagts nu gäller till viss del också de nämndemän som medverkar i rättegångar som rör ekonomisk brottslig-het. För att sådana rättegångar skall bli meningsfulla och för att lekmannainflytandet skall tjäna sitt syfte bör också nämndemännen ha viss ekonomisk erfarenhet. Ett så-dant krav kan givetvis inte ställas på samtliga landets nämndemän.

Redan nu anförda skäl talar enligt kommissionens mening för att handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet koncentreras till ett begränsat antal tingsrätter. Kommis-

sionen vill emellertid peka också på några andra omständigheter som talar för en sådan koncentration.

Bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten är ett gemensamt samhällsintresse. Arbetet hos de olika myndigheter och organ som skall upptäcka och utreda sådana brott kräver utbyte av information, samråd och gemensam planering. Denna samordning försvåras om myndigheterna är geografiskt alltför åtskilda. Hos polis och åklagare har bl.a. därför tyngdpunkten i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten lagts hos polisens s.k. ekorotlar och länsåklagarmyndigheterna. Även om domstolarna måste vara fristående från de brottsbekämpande organens gemensamma strategi, måste det praktiska samarbetet med framför allt åklagarmyndigheterna underlättas väsentligt om också deras verksamhet regionaliseras.

Som sagts tidigare överväger kommissionen möjligheten att låta experter ingå i rätten vid handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet (avsnitt 4.2). För att experterna skall kunna tillföra de allmänna domstolarna kunskaper och erfarenhet är det emellertid inte tillräckligt att de medverkar vid målens avgörande. Det torde tvärtom ofta vara så att domstolarna har behov av att kunna rådgöra med experterna också under målens förberedande. Om experternas medverkan begränsas till ett mindre antal domstolar kommer deras medverkan att bli mer regelbunden. Därmed kommer samarbetet mellan de lagfarna ledamöterna och experterna att underlättas väsentligt. Det kan därför sägas att också kommissionens förslag om expertmedverkan i mål om ekonomisk brottslighet bygger på förutsättningen att handläggningen av målen om ekonomisk brottslighet koncentreras till ett begränsat antal av de allmänna domstolarna.

4.1.2 Koncentration till vissa tingsrätter

Kravet på koncentration av Eko-målen aktualiserar frågan om hur många tingsrätter som skall handlägga dessa mål för att en så effektiv hantering som möjligt skall uppnås. Att målen skall handläggas vid de tre största tingsrätterna, i Stockholm, Göteborg och Malmö, är en självklar utgångspunkt med hänsyn till att dessa tingsrätter redan med nuvarande ordning svarar för en stor andel av målen. När det gäller att bedöma behovet för landet i övrigt uppkommer däremot svårigheter. Av det statistiska materialet kan inte fastläggas klara och entydiga geografiska målområden. Målantalet står t.ex. inte i relation till befolkningsunderlaget som annars är en naturlig måttstock vid en dimensionering. Vidare kan målen variera i antal och svårighetsgrad, bl.a. beroende på olika lokala insatser och aktiviteter hos polis, åklagare och skattemyndigheter.

Med utgångspunkt i det nu sagda har kommissionen valt att inte ensidigt låta nuvarande målantal på olika orter i landet vara avgörande för om tingsrätten där skall handlägga Eko-mål eller ej. Kommissionen har i stället sökt sig fram på andra vägar. En möjlighet skulle vara att knyta an till hur polis- och åklagarsidan är organiserad för Eko-mål.

Särskilda åklagare för Eko-mål finns i Stockholm och Göteborg. Utredningar om ekonomisk brottslighet bedrivs i övrigt huvudsakligen vid länsåklagarmyndigheterna, f.n. 24 stycken i residensstäderna. Nyligen har emellertid lämnats ett förslag till riksdagen om en begränsning till 12 statsåklagarregioner (prop. 1982/83:158, JuU 1982/83:39). Under riksdagsbehandlingen av frågan har justitieutskottet uttalat att antalet regioner bör utökas till 13. I övrigt har utskottet i allt väsentligt godtagit regeringens förslag.

Det är naturligt att förvänta att de föreslagna åklagarmyndigheterna genom utbildning och andra åtgärder kommer att rikta in sin verksamhet på bl.a. den ekonomiska brottsligheten. Tyngdpunkten i bekämpningen av denna brottslighet kommer således med all sannolikhet att ligga på de orter där dessa åklagare kommer att finnas (prop. s. 15). Det administrativa sambandet mellan åklagarmyndigheter och domstolar kan därför tala för att antalet tingsrätter för Eko-mål också bör vara 13. Med 13 tingsrätter skulle det förväntade antalet Eko-mål fördelas så att det gav ett lämpligt underlag i var och en av domstolarna. En sådan koncentration skulle således enligt kommissionens mening leda till de önskade fördelarna i form av bl.a. ökad erfarenhet hos de berörda domarna.

Som har framhållits i kap. 3 medför emellertid en begränsning av antalet tingsrätter vissa nackdelar för enskilda, främst när det gäller avståndet till domstolarna. I en del fall kan detta motverkas genom att domstolarna förlägger förhandlingar till annan ort än kansliorten. Helt kan emellertid problemen inte undvikas. Ett alternativ med domstolar för Eko-mål som bygger på de nya statsåklagarregionerna synes därför mindre lämpligt, framför allt för de nordliga delarna av landet. Man måste således beakta att det redan i dag förekommer långa reseavstånd till domstolarna i de regionerna.

En annan nackdel med denna lösning är att de områden som har knutits till de nya statsåklagarmyndigheterna inte alltid sammanfaller med hovrätternas domkretsar. Det utgör visserligen inte något formellt hinder mot att välja samma områden för Eko-tingsrätternas domkretsar. Avgörande för hovrätternas inbördes behörighet är nämligen inte inom vilken tingsrätts domkrets som brottet har begåtts utan vilken tingsrätt som har prövat brottmålet. Det skulle emellertid innebära att fördelningen av mål mellan hovrätterna förändrades väsentligt. Så skulle t.ex. mål från

Södermanland - som normalt överklagas till Svea hovrätt - få handläggas av Göta hovrätt, eftersom målen i första instans skulle styras till Linköpings tingsrätt.

Enligt kommissionens mening bör man av nu angivna skäl låta koncentrationen stanna vid länsnivå och låta tingsrätterna i samtliga residensstäder handlägga Eko-målen. Antalet mål kommer visserligen att bli relativt begränsat i vissa tingsrätter. Ett sådant antal tingsrätter ger emellertid enligt kommissionens uppfattning en lämplig balans mellan de för- och nackdelar som är förknippade med en koncentration av handläggningen av Eko-målen. På samtliga dessa orter finns också länsrätter som dömer i skattebrottmål. En samordning av handläggningen av skattebrottmål och skattemål, som diskuteras i kapitel 5-8, skulle därmed underlättas väsentligt. Vidare finns i residensstäderna länsstyrelserna med deras utredningsavdelningar på skattesidan. Närheten till dessa kan antas bidra till en effektiv handläggning även i de allmänna domstolarna.

Kommissionen föreslår således att Eko-målen skall handläggas vid residensstädernas tingsrätter (Eko-tingsrätter). Samtliga dessa tingsrätter är av den storleken att de kan ta sig an det ökade antal mål som koncentrationen medför.

4.1.3 Koncentration inom tingsrätten

Koncentration av mål om ekonomisk brottslighet till vissa tingsrätter leder vidare in på frågan hur målen bör handläggas inom tingsrätterna. För att specialiseringens fördelar skall nås fullt ut torde det nämligen krävas att handläggningen av målen koncentreras också inom de berörda domstolarna.

Om Eko-målen inte sprids över samtliga domare såsom nu är fallet med de flesta brottmål, får naturligtvis de domare som kommer ifråga en större erfarenhet av handläggning av Eko-mål. Det finns emellertid också andra skäl för att låta handläggningen av målen ankomma på domare med särskild fallenhet och särskilt intresse för att handlägga mål om ekonomisk brottslighet. Det kan vidare vara olämpligt att låta t.ex. domare som är under utbildning handlägga omfattande Eko-mål. Också informations- och utbildningsinsatser kan bäst tas till vara om de riktas mot ett fåtal särskilt intresserade domare. Det är därför enligt kommissionens mening önskvärt att målen också inom tingsrätterna styrs till vissa av de ordinarie lagfarna ledamöterna. Dessa bör inte cirkulera mellan olika uppgifter såsom nu vanligtvis är fallet, utan syssla med Eko-mål under minst 4-5 år. (Jfr redovisningen av förhållandena i Förbundsrepubliken Tyskland i bilaga 3.)

Det är inte nödvändigt att domarna specialiseras så långt att de får särskilda tjänster. Tvärtom är det med hänsyn till det växlande målunderlaget en fördel om domarna kan delta även i tingsrättens övriga dömande.

För att den erforderliga sakkunskapen och stadgan skall uppnås i fråga om handläggningen av Eko-målen bör det inte enbart ankomma på den berörda domstolen att i t.ex. den interna arbetsordningen avgöra vilka domare som skall handlägga målen. Dessa domare bör ha en fastare anknytning till Eko-målen. Enligt kommissionens mening bör därför minst en domare i var och en av de berörda tingsrätterna utses att vara domare i Eko-mål. I de tingsrätter som är indelade i avdelningar bör handläggningen koncentreras till en avdelning.[1] En sådan ordning bidrar bl.a. till

[1] I Stockholms tingsrätt kan det - åtminstone på sikt - finnas behov av ytterligare en avdelning.

att skapa goda förutsättningar för samarbetet med experter.

4.2 Expertmedverkan

4.2.1 Inledning

I detta avsnitt diskuteras olika sätt att tillföra rätten ökad sakkunskap genom medverkan av experter. Det skall framhållas att möjligheterna att tillföra rätten vissa skatterättsliga upplysningar också behandlas i kap. 5-8.

Som har berörts i avsnitt 4.1 är en första förutsättning för en effektiv handläggning av Eko-målen att den lagfarne domaren besitter erforderlig kunskap och erfarenhet. Detta har kommissionen ansett böra garanteras genom att Eko-målen styrs till ett fåtal tingsrätter där särskilt lämpade domare får möjlighet att befatta sig med dessa mål under längre tid än som vanligen är fallet. Till detta skall läggas att särskilda utbildningsinsatser bör riktas till dessa domare. Detta är emellertid enligt kommissionens mening inte tillräckligt för att tillförsäkra rätten den sakkunskap som behövs för en ändamålsenlig behandling av mål om ekonomisk brottslighet. Såsom belysts i kap. 2 finns det ett behov av att komplettera rätten med sakkunskap inom det företagsekonomiska området.

F.n. finns det möjlighet att tillföra de allmänna domstolarna expertkunnande genom sakkunnigbevisning (40 kap. RB). Den sakkunnige avger ett yttrande eller hörs av rätten om hur man bör se på någon viss del av processmaterialet. Mål om ekonomisk brottslighet har emellertid enligt kommissionens mening sådan karaktär att man inte kan begränsa expertens vägledning till en viss fråga. Expertmedverkan måste istället avse hela förfarandet och omfatta även själva avgörandet. Därmed måste också experten ingå som ledamot i rätten. Det är kommissionens

uppfattning att sådan form av expertmedverkan vid de allmänna domstolarna kan vara värdefull även i andra mål än sådana som rör ekonomisk brottslighet, t.ex. vissa komplicerade tvistemål. Denna fråga ligger dock utanför ramen för kommissionens uppdrag. Den kommer emellertid att tas upp av RU.

4.2.2 Sakkunniga nämndemän

Ett sätt att tillföra rätten expertkunnande kan vara att låta nämndemännen svara för denna sakkunskap. I 3 § LDF ställs t.ex. särskilda krav på nämndemän i fastighetsdomstol. De bör bl.a. vara väl förtrogna med sin orts förhållanden. Av detta krav följer bl.a. att en nämndeman som kommer från ett typiskt landsbygdsområde bör ha god kännedom om de näringar som bedrivs där. På motsvarande sätt ställs särskilda krav på t.ex. nämndemän i vattendomstol och icke lagfarna ledamöter i arrende- och hyresnämnder.

Några särskilda krav på tingsrätternas nämndemän i brottmål finns inte, utöver dem som ställs upp i lagen (1964:167) med bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). I dess 10 § föreskrivs att om det finns anledning att döma någon som inte fyllt 21 år till annan påföljd än böter, bör som nämndemän företrädesvis anlitas personer med insikt och erfarenhet beträffande vård och fostran av ungdom.

Mot den nu angivna bakgrunden kan det övervägas att låta sakkunskapen i rätten bestå av nämndemän med särskild kunskap i ekonomiska frågor t.ex. revisorer och andra ekonomiskt kunniga. Nämndemännen skulle kunna utses efter förslag av handelskamrar, branschorganisationer m.fl. En sådan ordning innebär emellertid en helt ny syn på lekmännens inflytande i brottmålsprocessen. Frågan om lekmannainflytandet i brottmål har också nyligen varit före-

mål för överväganden i samband med ändring av reglerna om tingsrätternas sammansättning. Kommissionen har bl.a. därför inte övervägt den skisserade modellen ytterligare utan i stället utgått från att lekmannainflytandet i brottmål skall utövas i de former det nu har.

Det finns emellertid ändå skäl att något beröra nämndemännens ställning. Mot bakgrund av att det har ansetts behövas särskilt kvalificerade domare för att handlägga Eko-målen, bör man också beakta nämndemännens förutsättningar att bedöma de komplicerade ekonomiska förhållanden de har att ta ställning till. Erfarenheter från andra länder visar att detta förhållande kan rymma svårigheter. Schweiz har t.ex. tagit den ställningen att nämndemän inte längre medverkar vid handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet. För svenskt vidkommande kan en lämplig lösning vara att med LUL som förebild föreskriva att i Eko-mål företrädesvis bör tjänstgöra nämndemän med insikt i ekonomiska förhållanden i näringsverksamhet. Frågan bör också uppmärksammas av de instanser som utser nämndemän.

4.2.3 Ekonomiskt sakkunnig ledamot

Frågan om ökad sakkunskap i rätten måste lösas efter andra linjer än dem som diskuterats i föregående avsnitt. Kommissionen har tidigare varit inne på en jämförelse med fastighetsdomstolarna. Det har därför tett sig naturligt att söka lösningen i fastighetsdomstolarnas system med tekniska ledamöter. Det finns emellertid andra former för expertmedverkan i domstolarna som kan tjäna som förebild, bl.a. i patentprocessen.

De tekniska ledamöterna i fastighetsdomstolarna är fast anställda specialister inom domstolsväsendet. De har i allt väsentligt samma ställning som ordinarie domare och utses av regeringen efter förslag av tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet (TFN). Tjänsterna som fastig-

hetsråd är gemensamma för fastighetsdomstolarna och inrättas av regeringen efter behov. DV beslutar sedan om fastighetsrådens stationering och tjänstgöringsskyldighet (se bl.a. 3 § tingsrättsinstruktionen). De tekniska ledamöterna är specialister i bl.a. fastighetsbildning och fastighetsvärdering. De har ofta bakgrund i och erfarenhet av lantmäteriverksamhet. Det har hittills inte visat sig svårt att rekrytera kunniga och kompetenta sökande till tjänsterna som fastighetsråd.

Enligt kommissionens mening ligger det nära till hands att tillämpa den nu beskrivna modellen på de föreslagna Ekotingsrätterna. De organisatoriska förutsättningarna är i stort sett desamma. Till dessa domstolar skulle således knytas ekonomiskt sakkunniga ledamöter på i huvudsak samma villkor som gäller för fastighetsråden. De sakkunniga ledamöterna bör vara kvalificerade revisorer eller personer som i övrigt är väl förtrogna med bokföring, redovisning och andra företagsekonomiska frågor. De skulle kunna utses på samma sätt som fastighetsråden, dvs. av regeringen efter förslag av TFN.

En fast anknytning till domstolarna ger de sakkunniga ledamöterna en självständig ställning. Den har sannolikt också en gynnsam inverkan på samarbetet med lagfarna ledamöter och nämndemän. Med en sådan ordning skulle de sakkunniga ledamöterna också kunna finnas till hands för rådgivning i domstolarna även när de inte är direkt inkopplade på ett visst mål. Man undviker också de jävssituationer som kan uppkomma om de sakkunniga ledamöterna hämtas bland yrkesverksamma ekonomer. Denna modell har också enligt vad kommissionen erfarit fungerat väl för fastighetsmålen.

Ett system med enbart fast anknutna sakkunniga ledamöter medför emellertid vissa svårigheter när det gäller Ekomålen. Det kan således med den målmängd som kan förväntas

i Eko-tingsrätterna vara svårt att garantera en full och jämn sysselsättning till heltidsanställda sakkunniga ledamöter annat än i de största tingsrätterna. Ett annat problem är att behovet av ekonomisk sakkunskap kan antas uppstå samtidigt i flera domstolar och ibland vid flera rotlar i samma domstol. Huvudförhandlingar i brottmål kan p.g.a. häktningsfrister m.m. inte planeras på samma sätt som förhandlingar i fastighetsmålen. I sådana mål kan nämligen tidpunkten för en förhandling bestämmas med hänsyn till fastighetsrådens tillgänglighet och engagemang i mål i andra fastighetsdomstolar. Det är inte alltid möjligt att förfara på motsvarande sätt med brottmålen.

De angivna nackdelarna minskar om det vid sidan av fast anställda sakkunniga ledamöter förordnas ett antal fristående ledamöter. Resp. domstol skulle således för varje enskilt mål utse den ledamot som skall ingå i rätten.

Expertmedverkan av den sist angivna modellen med sakkunniga ledamöter som inte är fast knutna till domstolarna utan utses för varje mål förekommer när det gäller tekniskt sakkunniga ledamöter i patentmål. Enligt 66 § patentlagen (1967:837) skall tingsrätten vid handläggningen av vissa sådana mål bestå av tre lagfarna ledamöter och tre tekniskt sakkunniga. De tekniska ledamöterna utses av rättens ordförande bland 25 särskilt förordnade sakkunniga (68 §). I betänkandet (SOU 1983:35) Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten har patentprocessutredningen lämnat förslag till bl.a. ny domstolsorganisation för patentmålen. När det gäller expertmedverkan föreslår utredningen dock inte någon annan ändring än att de tekniska ledamöterna delvis knyts fastare till domstolen. Vid kommissionens kontakter med avdelningen för patentmål vid Stockholms tingsrätt har också framhållits att det är önskvärt att så sker.

Enligt kommissionens mening bör man sträva efter att knyta de ekonomiskt sakkunniga ledamöterna direkt till de nu berörda domstolarna. Det är emellertid svårt att i nuvarande skede bedöma behovet av sådana ledamöter (se kap. 9). Sannolikt finns det underlag för fast anställda sakkunniga ledamöter bara vid tingsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Om arbetsområdet inte bara begränsas till den egna tingsrätten bör emellertid ytterligare några tingsrätter kunna få fasta tjänster. Med en sådan ordning bör samtliga Eko-tingsrätter ha möjlighet att utnyttja en eller ett par fast anställda sakkunniga ledamöter. Det är dock svårt att bestämma antalet sådana ledamöter så att det inte kan uppkomma tillfälliga behov av ytterligare sakkunniga ledamöter. Man måste således under alla förhållanden ha ett antal fristående ekonomiskt sakkunniga ledamöter som kan stå till förfogande för tjänstgöring i domstolarna i de fall de fast anställda ledamöterna är bundna av andra uppgifter.

De sakkunniga ledamöter som inte knyts till någon domstol bör ha sin tjänstgöring förlagd företrädesvis till viss tingsrätt, men ha skyldighet att tjänstgöra även vid annan domstol. För att de sakkunniga ledamöter som bör knytas direkt till tingsrätterna skall kunna utnyttjas fullt ut, bör som sagts tidigare också deras tjänstgöringsskyldighet omfatta flera domstolar. Det gäller även för tingsrätterna i de tre storstäderna. Som en jämförelse kan nämnas att fastighetsråden kan ha sin tjänstgöring förlagd till flera hovrättsområden. Det synes lämpligt att DV liksom beträffande fastighetsråden närmare beslutar om samtliga ledamöters tjänstgöringsskyldighet mot bakgrund av bl.a. målmängd och arbetsbelastning i de berörda domstolarna.

När det gäller frågan om vilka tingsrätter som skall ha fast anställda ekonomiskt sakkunniga ledamöter synes det kommissionen lämpligt, med utgångspunkt i bl.a. det statistiska material som nu föreligger och behovet av

geografisk spridning av placeringsorterna att i ett inledningsskede välja Stockholm (två sakkunniga), Göteborg, Malmö, Västerås och Härnösand.

4.2.4 Skattedomare

Den i föregående avsnitt beskrivna ordningen med särskilt utbildade jurister och ekonomiskt sakkunniga ledamöter skall tillämpas bl.a. i skattebrottmål. Det gäller framför allt mål där utgången påverkas av innebörden i och konsekvenserna av olika ekonomiska transaktioner. Sådana mål behöver inte samtidigt vara skatterättsligt svårbedömda. Skattebrottmålen kan emellertid rymma svårigheter på grund av det starka sambandet med skatteprocessen i de allmänna förvaltningsdomstolarna. I dessa mål kan det därför också behövas en annan form av sakkunskap för en ändamålsenlig handläggning. Utgången av skattebrottmålet i den allmänna domstolen kan således vara direkt beroende av en skatterättslig bedömning, dvs. en sådan fråga som också prövas i förvaltningsdomstol.

De särskilda problem som hänger samman med skattebrottmålen behandlas utförligt i de avslutande kapitlen (kap. 5-8). I detta sammanhang bör det emellertid påpekas att kommissionen anser att redan de hittills föreslagna åtgärderna avsevärt förbättrar de allmänna domstolarnas möjligheter att handlägga skattebrottmål också i detta avseende. Som ett led i de åtgärder som direkt tar sikte på det nu behandlade förhållandet bör man emellertid enligt kommissionens mening låta expertmedverkan omfatta också skatterättsligt sakkunniga ledamöter. Genom att låta en domare från allmän förvaltningsdomstol medverka vid bedömningen av skattebrottmålen kan man ytterligare förbättra möjligheterna att på ett rättssäkert och effektivt sätt avgöra en stor del av dessa mål utan att avvakta utgången av en eventuell skatteprocess.

Mot denna bakgrund kan det vara lämpligt att de tingsrätter som skall handlägga skattebrottmålen vid behov får förstärkas också med en domare från allmän förvaltningsdomstol. Denne bör inte vara fast knuten till tingsrätten utan behålla sin tjänst i förvaltningsdomstolen. Tanken att adjungera en skattedomare vid tingsrätternas prövning av skattebrottmål har tagits upp under de överläggningar som kommissionen haft med RU om handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet. Den närmare utformningen av förslaget redovisas i RU:s betänkande.

4.2.5 Beslutet om rättens sammansättning m.m.

Som har framgått av föregående avsnitt kan tingsrättens sammansättning komma att skifta i Eko-mål. I alla sådana mål skall tingsrätten bestå av en lagfaren domare och nämndemän enligt reglerna i 1:3 RB. Denna sammansättning blir den vanliga i enklare mål. I komplicerade mål skall rätten efter behov förstärkas med en ekonomiskt sakkunnig ledamot och i vissa mål som rör skatte- eller avgiftsfrågor med en domare från allmän förvaltningsdomstol. Man bör inte heller utesluta möjligheten att låta båda dessa särskilda ledamöter medverka i komplicerade skattebrottmål som också rymmer svåra ekonomiska frågor. I förtydligande syfte bör det tilläggas att ett Eko-mål givetvis kan vara svårt och komplicerat utan att det samtidigt föreligger ett behov av vare sig ekonomisk eller skatterättslig expertis.

Det ankommer på rätten att avgöra sammansättningen i det enskilda fallet. Det är naturligt att åklagarens uppfattning om målens svårighetsgrad tillmäts stor vikt. Även om parternas synpunkter på behovet av expertmedverkan skall beaktas, måste det betonas att det är rätten som fattar avgörandet. Det är således viktigt att målens handläggning inte fördröjs av en omfattande argumentering från parterna i denna del.

Som närmare kommer att behandlas i kap. 7 ansluter sig kommissionen till det förslag om ökad användning av muntlig förberedelse som lämnats av RU i betänkandet om underrättsprocessen. Det är kommissionens uppfattning att sådan förberedelse bör vara ett naturligt inslag i de svårare Eko-målen. Det kan därför vara lämpligt att frågan om rättens sammansättning vid huvudförhandlingen avgörs efter ett förberedande sammanträde. I samma kapitel diskuterar kommissionen vidare möjligheten att samordna handläggningen av vissa skattebrottmål och skattemål på förberedelsestadiet. Ett av skälen för en sådan samordning är att de allmänna domstolarna skall få ett bättre underlag för sitt beslut i frågan om medverkan av skattedomare.

Avslutningsvis bör det framhållas att talan mot rättens beslut om sammansättning bör få föras endast i samband med talan mot domen enligt reglerna i 49:8 RB. Det är emellertid osannolikt att ett eventuellt fel skulle leda till att hovrätten visar målet åter till tingsrätten. Eftersom reglerna om sammansättningen inte har karaktär av domförhetsregler kan tingsrättens beslut undanröjas bara om felet är grovt eller om det kan antas ha inverkat på målets utgång och inte utan väsentlig olägenhet kan avhjälpas av hovrätten.

4.3 Handläggningen i överinstanserna

De skäl som har åberopats för att handläggningen av Eko-målen bör dras samman till ett mindre antal tingsrätter talar också för en koncentration i mellaninstans. Eko-målen skulle således kunna styras till en eller ett par av de sex nuvarande hovrätterna. Därigenom skulle skapas ett tillräckligt målunderlag för att ge också domarna i hovrätterna en bred erfarenhet av Eko-målen. Man måste emellertid beakta att de nackdelar för parter och vittnen som kan följa av en koncentration blir större när det blir

fråga om att dra samman målen till endast en eller två domstolar för hela landet. Med hänsyn till att också enkla mål räknas in bland de mål som bör särbehandlas (se kap. 3), anser kommissionen att man bör avstå från att koncentrera handläggningen av Eko-målen till vissa hovrätter.

Däremot saknas det skäl att bedöma frågan om en koncentration inom hovrätterna annorlunda än beträffande tingsrätternas handläggning. Enligt kommissionens mening bör således handläggningen av målen styras till vissa avdelningar inom hovrätterna. Frågan har en sådan vikt att den bör komma till uttryck i lag.

Inte heller när det gäller expertmedverkan finns det anledning att inta en annan ståndpunkt beträffande mellaninstanserna. Kommissionen anser således att också hovrätterna skall kunna kompletteras med ekonomiskt sakkunniga ledamöter i Eko-målen, efter samma mönster som har angivits för tingsrätterna. Det bör vara huvudregel att en sakkunnig ledamot skall delta i handläggningen i hovrätten om en sådan ledamot har ingått i tingsrätten. Detsamma gäller i fråga om ledamot från allmän förvaltningsdomstol och om möjligheten att vid behov låta båda dessa ledamöter medverka i hovrätternas prövning av mål om ekonomisk brottslighet.

Det föreligger motsvarande svårigheter att närmare beräkna expertbehovet i hovrätterna som beträffande tingsrätterna. Som sagts tidigare finns det starka skäl för att sträva efter ett system med ekonomiskt sakkunniga ledamöter som är fast knutna till domstolarna. Enligt kommissionens uppfattning bör det finnas utrymme för åtminstone en eller ett par fasta tjänster för hovrätterna. Dessa sakkunniga ledamöter skulle därmed kunna svara för viss rådgivning under hand också till övriga hovrätter. Med hänsyn till Eko-målens geografiska spridning synes det lämpligt att en

ekonomiskt sakkunnig ledamot knyts till Svea hovrätt. Denne bör i mån av tid delta i handläggningen av Eko-mål även i de norrländska hovrätterna. Därutöver bör det kunna finnas en fast anställd ledamot med uppgift att svara för handläggningen i Göta hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge samt hovrätten för Västra Sverige. Det synes lämpligast att den tjänsten knyts till hovrätten i Göteborg. I likhet med tingsrätterna blir hovrätterna i viss utsträckning hänvisade till att täcka expertbehovet genom att bland ett antal fristående sakkunniga ledamöter utse den som skall ingå i rätten för varje enskilt mål.

När det slutligen gäller handläggningen av Eko-mål i HD kan en specialisering bara omfatta expertmedverkan, eftersom koncentrationen ligger redan i domstolsorganisationen. Som sagts tidigare finns i dag rättsområden där sakkunniga ledamöter av olika slag deltar i tings- och hovrätternas handläggning. Någon motsvarighet härtill finns inte beträffande HD. Frågan om expertmedverkan i den högsta instansen har därför en annan principiell innebörd. Enligt 11 kap. 1 § regeringsformen kan vidare bara ordinarie ledamöter tjänstgöra i HD. Det är således inte utan grundlagsändring möjligt att låta t.ex. regeringsråd ingå i domstolen vid prövningen av skattebrottmål. HD har också i praktiken andra möjligheter att inhämta yttranden från t.ex. RSV eller infordra andra sakkunnigutlåtanden. Med hänsyn till bl.a. dessa omständigheter har kommissionen inte tagit upp frågan om expertmedverkan i HD.

5 HANDLÄGGNINGEN AV SKATTEBROTTMÅL

5.1 Inledning

Den föregående framställningen om de allmänna domstolarnas sakkunskap har tagit sikte på ekonomisk brottslighet i allmänhet. Som har framhållits inledningsvis gäller särskilda problem för den stora grupp av ekonomiska brott som har samband med beskattnings- och avgiftsfrågor. Det ställs inte bara krav på ekonomisk sakkunskap hos rätten i sådana mål. Till detta kommer att en ändamålsenlig handläggning av målen f.n. försvåras av att beskattnings- eller avgiftsfrågan i vissa fall anses behöva prövas av förvaltningsdomstol innan brottmålsprocessen i den allmänna domstolen påbörjas.

Att den allmänna domstolen anser sig böra beakta ett samtidigt anhängigt skattemål när ett skattebrottmål skall avgöras hänger samman med utformningen av det centrala skattebrottet, skattebedrägeriet. Detta brott är konstruerat som ett s.k. effektdelikt. Det innebär i huvudsak att det för fällande dom måste visas att den skattskyldige genom en oriktig uppgift har tillfogat det allmänna en ekonomisk skada i form av uteblivna skatter eller avgifter. För att det i brottmålet skall kunna konstateras att en sådan skatteskada har uppstått kan det vara nödvändigt att avvakta en lagakraftägande dom i skattemålet. Vidare är uppgiften om storleken av den undandragna skatten viktig för brottmålsprocessen. Om skatteskadan är relativt begränsad utgör skattetillägg den enda reaktionen och prövningen i allmän domstol uteblir - jfr skattetilläggsutredningens betänkande (SOU 1982:54) Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet. Skatteskadans storlek skall emellertid beaktas också vid brottsrubriceringen (ringa brott - normalt brott - grovt brott). Därmed får skattemålets utgång stor betydelse också för påföljdsvalet och straffmätningen i skattebrottmålet.

Sedan den 1 juli 1983 gäller särskilda bestämmelser för de allmänna domstolarnas möjligheter att avvakta utgången av en skatteprocess. I 15 § skattebrottslagen sägs att ett skattebrottmål får vila endast om det är av "avgörande betydelse" för bedömningen av målet att skatte- eller avgiftsfrågan avgörs först. Den nya regeln kompletterar för skattebrottmålens del den allmänna bestämmelsen om vilandeförklaring som finns i 32 kap. 5 § rättegångsbalken (RB). Enligt detta lagrum får ett mål förklaras vilande bl.a. om det är av "synnerlig vikt" för prövningen av målet att en fråga som är föremål för en annan rättegång avgörs först.

I samband med nämnda lagändring infördes också vissa regler i skattebrottslagen och förvaltningsprocesslagen (FPL) som avser att leda till att skattefrågan kan avgöras snabbare i förvaltningsdomstolarna (prop. 1982/83:134, JuU 1982/83:36, rskr 1982/83:378). En skyndsam prövning av skattefrågan är naturligtvis särskilt angelägen i de fall skattebrottmålet trots allt måste vilandeförklaras.

Propositionen med förslag till åtgärder för att åstadkomma snabbare avgöranden i skattebrottmålen byggde delvis på en promemoria (BRÅ PM 1982:1) Skattebrott och skattemål som utarbetats av en arbetsgrupp inom brottsförebyggande rådet (BRÅ). Huvudtanken i promemorian var emellertid att den dubbelspåriga prövningen av skattefrågan helt skulle undvikas genom att förfarandena i skattebrottmål och skattemål slogs samman. Enligt departementschefen kunde en sådan ordning också innebära åtskilliga fördelar. En reform av det slaget ansågs dock kräva ett relativt omfattande förberedelsearbete. Med hänsyn till det stora reformbehovet borde därför de nu behandlade åtgärderna vidtas i avvaktan på ett sådant utredningsarbete (prop. 1982/83:134 s. 7).

Även om problemen med de långa handläggningstiderna i skattebrottmålen helt nyligen har varit föremål för åtgärder är missförhållandena således inte helt undanröjda. BRÅ:s förslag om ett gemensamt förfarande i skattebrottmål och skattemål är därför fortfarande aktuellt. Enligt de uttalanden som departementschefen gör i den tidigare nämnda propositionen är det naturligt att kommissionen överväger frågan om en integrerad handläggning ytterligare (prop. s. 8). Det bör framhållas att BRÅ-promemorian också omfattar ett förslag om samordning av myndigheternas insatser på utredningsstadiet. Av skäl som behandlas i det följande tar kommissionen emellertid endast upp förfarandet i domstolarna (se avsnitt 6.4.2).

I detta kapitel behandlas BRÅ-promemorian och remissvaren i de delar som rör förfarandet i domstolarna. Vidare berörs den proposition som bygger på promemorian och frågans behandling i riksdagen. Däremot lämnas inte någon redogörelse för nuvarande ordning. I stället hänvisas till BRÅ-promemorian som innehåller en relativt omfattande beskrivning av lagstiftningen om skattebrotten, de berörda myndigheterna och det rättsliga förfarandet (prom. s. 23-80). Med undantag av de ändringar som har föranletts av den nämnda propositionen stämmer den beskrivningen i allt väsentligt med vad som gäller idag.

I de avslutande kapitlen behandlas kommissionens överväganden och förslag till samordning av domstolsförfarandena i skattebrottmål och skattemål.

5.2 BRÅ-promemorian

I BRÅ-promemorian framhölls att brott mot skatte- och avgiftsförfattningarna är den form av ekonomisk brottslighet som är mest utbredd och beloppsmässigt störst.

Skadeverkningarna av skattebrottsligheten är därför betydande för samhället och drabbar på sikt den enskilde medborgaren. Det sas vidare att respekten för och viljan att rätta sig efter gällande skatteregler i hög grad beror på det förtroende de enskilda känner för samhällets förmåga att ge eftertryck åt skattesystemet.

Det är mot denna bakgrund som BRÅ-förslaget skall ses. Det konstaterades sålunda att det i vissa fall kan dröja mycket länge från det att en misstanke om skattebrott väcks till dess att ett sådant mål slutligt avgörs i allmän domstol. Det straffrättsliga sanktionssystemets allmänpreventiva funktion ansågs därigenom komma att utnyttjas dåligt i kampen mot skattefusket. I promemorian pekades på flera skäl till att handläggningen drar ut på tiden. Bl.a. slogs det fast att det ofta rör sig om svårutredd materia som gör att utredningarna blir tids- och resurskrävande. De betydande målbalanser som fanns hos många länsrätter gjorde också att skatteprocesserna blev utdragna. Den grundläggande orsaken var emellertid enligt promemorian det förhållandet att det i princip behövde finnas ett lagakraftvunnet beslut i beskattningsfrågan innan allmän domstol kunde avgöra ett mål om ansvar för skattebedrägeri.

I promemorian diskuterades olika möjligheter att uppnå snabbare och effektivare handläggning av skattebrottmålen och skattemålen. En väg var att konstruera om skattebrottet så att ansvarsfrågan frikopplas från rättegången i skattemålet. En annan var att bygga ut den befintliga organisationen på brottmåls- och skattesidan. Enligt arbetsgruppen var det emellertid, som har antytts i det föregående, mest intressant och på sikt effektivast att ändra formerna för handläggningen av skattebrottmålen och skattemålen.

BRÅ-promemorians förslag till åtgärd mot de långa handläggningstiderna i skattebrottmålen är således ett s.k. integrerat förfarande i skattebrottmål och skattemål. Förfarandet innebär i korthet att en och samma domstol avgör både skatte- och ansvarsfrågan. Den prövning som idag ankommer på de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna skulle således göras av en enda domstol. Ett sådant förfarande skulle enligt promemorian inte bara minska tidsutdräkten mellan upptäckt och lagföring. Det skulle dessutom medföra att domstolarnas resurser utnyttjades bättre och mer rationellt.

Det förslag till integrerat förfarande som arbetsgruppen lämnade är en idéskiss utan detaljerade lösningar. I flera viktiga avseenden tog arbetsgruppen emellertid ställning till efter vilka riktlinjer förfarandet borde utformas. En sådan fråga gäller i vilken utsträckning förfarandena bör integreras.

Förfarandet i domstol kan enkelt uttryckt delas in i tre etapper. Den första består av att målet anhängiggörs vid domstolen, den andra av att målet förbereds till avgörande och den tredje av att målet avgörs. En integrerad handläggning kan således omfatta ett eller flera av dessa led. I BRÅ-promemorian diskuterades olika lösningar på den integrationsfrågan (prom. s. 161-170). Den lägsta graden av integration skulle vara att målen endast avgörs gemensamt, medan en fullständig integration skulle omfatta hela förfarandet, från anhängiggörandet till avgörandet. Efter en genomgång av de för- och nackdelar som enligt arbetsgruppen var förknippade med de olika alternativen stannade gruppen vid att föreslå att en fullständig integration borde sättas upp som mål (prom. s. 169).

En annan viktig fråga som behandlades i BRÅ-promemorian är vilken domstol som borde handha det integrerade förfarandet. En sådan domstol måste enligt promemorian innehålla både juristdomare och nämndemän. Man måste enligt prome-

morian också kräva av personalen vid domstolen att den kan hantera både den skatterättsliga och den straffrättsliga materian och behärska de olika förfaranden som nu tillämpas i brottmåls- och skatteprocesserna (prom. s. 178).

Arbetsgruppen fann att varken allmän domstol eller förvaltningsdomstol i deras nuvarande skepnader uppfyller de krav som ställdes upp. Gruppen avvisade också tanken på att inrätta fristående specialdomstolar. I stället föreslogs att den integrerade handläggningen borde förläggas till någon av de nuvarande domstolsorganisationerna och att den domstolens sammansättning och handläggningsform anpassades till de krav som arbetsgruppen hade ställt upp (prom. s. 181).

Med den redovisade utgångspunkten hade det enligt promemorian mindre principiell betydelse vilken av domstolarna som valdes. Domstolens sammansättning och handläggningsformer skulle i båda fallen bli desamma. Valet av domstol kunde därmed ske utifrån mer praktiska synpunkter. Arbetsgruppen menade att övervägande skäl talade för att länsrätterna skulle utgöra första instans i ett integrerat förfarande. En följd härav blev att kammarrätt och regeringsrätt fick utgöra överinstanser (prom. s. 194-201).

När det slutligen gäller själva förfarandet påpekades i promemorian att det gäller skilda principer för brottmåls- och skatteprocessen. Den förra, som regleras av RB, präglas av muntlighetsprincipen. Skatteprocessen däremot följer förvaltningsprocesslagens bestämmelser som bygger på skriftlighet. Om processerna skulle läggas samman borde man enligt promemorieförslaget ta till vara inslag från båda regelsystemen. Handläggningen föreslogs således mynna ut i en muntlig huvudförhandling, vilket skulle bli ett nytt inslag i skatteprocessen. Å andra sidan fick man räkna med att åtminstone skattemålet delvis behövde förberedas genom skriftväxling (prom. s. 182-185).

5.3 Remissbehandlingen av BRÅ-promemorian

En sammanställning av remissyttrandena över hela BRÅ-promemorian har bifogats prop. 1982/83:134. I det följande redovisas de yttranden som rör domstolsförfarandet.

> Förslaget om ett integrerat domstolsförfarande tillstyrks eller lämnas utan erinran av några remissinstanser, nämligen riksrevisionsverket, Trollhättans tingsrätt, länsrätten i Västerbottens län, länsstyrelsen i Jämtlands län, juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Uppsala (majoriteten), Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer, Svenska revisorssamfundet SRS och Landsorganisationen i Sverige (LO).
>
> Ytterligare ett antal remissinstanser anser att tanken på ett integrerat domstolsförfarande i skattemål och skattebrottmål är intressant och bör göras till föremål för ytterligare utredning, i syfte att komma till rätta med de komplikationer som kan uppstå i en samordnad process. Till denna grupp hör överåklagaren i Göteborg, rikspolisstyrelsen (RPS), länsåklagarna i Örebro och Värmlands län, riksskatteverket, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, länsrätten i Malmöhus län, rättegångsutredningen (Ju 1977:06), Föreningen Sveriges åklagare, polischefsföreningarna, Centralorganisationen, SACO/SR och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).
>
> En grupp remissinstanser avstyrker ett integrerat domstolsförfarande enligt den modell som skisseras i promemorian. Hit hör riksåklagaren, domstolsverket (DV), hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Nedre Norrland, Malmö tingsrätt, kammarrätterna i Stockholm och Sundsvall, länsrätten i Stockholms län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, utredningen (Fi 1973:01) om säkerhetsåtgärder m.m. i skatteprocessen (USS), Sveriges advokatsamfund och Sveriges domareförbund. Flera skäl anförs för denna ståndpunkt. För det första anförs att komplikationer av principiell natur kan uppstå om rättskipningen i en viss typ av skattemål resp. brottmål överförs till något som i praktiken framstår som en specialdomstol; all åtalad brottslighet kanske inte prövas på en gång. Vidare pekas på en mängd praktiska svårigheter med ett blandat förfarande; det sägs bl.a. att en sådan ordning kräver en omfattande processuell

lagstiftning, som det blir svårt för de agerande att sätta sig in i. En tanke som återkommer i många remissyttranden, är att man för det fåtal mål som den aktuella problematiken rör inte bör acceptera ett förfarande som inrymmer så många komplikationer som det föreslagna. Det sägs också att förslagen inte träffar de verkliga orsakerna till de långa handläggningstiderna. Det ifrågasätts dessutom av flera instanser om ett blandat förfarande verkligen medför några effektivitetsvinster; man pekar därvid t.ex. på att var och en av de deltagande juristdomarna måste så att säga döma i två mål och att även hela skattemålet måste gås igenom vid den gemensamma huvudförhandlingen i enlighet med omedelbarhetsprincipen.

Några remissinstanser - delvis samma som ställer sig avvisande till den föreslagna modellen - ställer sig positiva till att på längre sikt och i ett bredare perspektiv överväga om man kan få ett gemensamt förfarande i mål som handläggs av de allmänna domstolarna och mål som handläggs av förvaltningsdomstolarna (skattemål - skattebrottmål, mål om trafikbrott - körkortsmål, vårdnadsmål - mål om verkställighet av dom eller beslut rörande vårdnad). Från ett par håll sägs också att total integration allmän domstol-förvaltningsdomstol kanske är det som på sikt bör övervägas, men att tiden ännu inte är mogen för detta. Åsikter av de slag som nu nämnts framförs av länsåklagare Östberg, länsåklagaren i Kalmar län, DV, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Sundsvall, länsrätten i Göteborg, en minoritet av fakultetsnämnden vid universitetet i Uppsala, USS samt Sveriges domareförbund.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) säger sig inte ha tillräckligt underlag för att kunna uttala sig om förslaget till ett integrerat domstolsförfarande.

När det gäller frågan huruvida man i ett integrerat förfarande bör förlägga handläggningen till länsrätt eller tingsrätt råder delade meningar bland remissinstanserna. Inom skatteadministrationen och vid förvaltningsdomstolarna anser man allmänt att länsrätt bör vara första instans, medan man från åklagar- och polishåll samt på den allmänna domstolssidan stundom framför åsikten att tingsrätt bör ta hand om både skattemålet och brottmålet (se

bl.a. länsåklagaren i Örebro län, RPS, Stockholms tingsrätt och rättegångsutredningen). Totalt sett torde dock de flesta remissinstanser förorda att handläggningen förläggs till förvaltningsdomstol.

Från ett par håll (bl.a. Trollhättans tingsrätt) framförs att det bör räcka med en enda juristdomare - specialutbildad - i första instans.

5.4 Prop. 1982/83:134

Som tidigare nämnts ledde inte BRÅ:s huvudförslag om ett integrerat förfarande till någon omedelbar lagstiftning. Det var inte heller avsikten med förslaget. Däremot föranledde BRÅ-promemorian och remissbehandlingen av promemorian att vissa andra åtgärder föreslogs i syfte att förbättra det rådande missförhållandet. Det rådde enligt departementschefen (prop. 1982/83:134 s. 6) en bred enighet om att det behövdes åtgärder för att åstadkomma snabbare avgöranden i skattebrottmålen. Reformbehovet var också så akut att sådana åtgärder måste vidtas snabbt. Som också framhållits fick det därför ankomma på kommissionen att ytterligare överväga frågan om ett integrerat förfarande och de eventuella åtgärder som vid sidan av ett sådant förfarande kan behövas för att möta problemen med de långa handläggningstiderna.

De åtgärder som föreslogs i propositionen tar sikte på att åstadkomma förbättringar inom ramen för den nuvarande organisationen. Utgångspunkten för förslagen var densamma som i BRÅ-promemorian, nämligen att orsaken till de långa handläggningstiderna i skattebrottmålen stod att finna i att brottmålen vilandeförklarades i kombination med att skatteprocessen drog ut på tiden. Det senare förhållandet kunde i sin tur bero på omständigheter som hänförde sig både till utredningsförfarandet och till handläggningen i skattedomstolarna.

Den grundläggande orsaken till missförhållandena låg alltså i det regelbundna bruket att vilandeförklara skattebrottmålen i avvaktan på skatteprocessen och att denna ofta tog lång tid. Remissförfarandet hade visat att beslut om vilandeförklaring ofta fattades slentrianmässigt. Flera remissinstanser hade ifrågasatt om inte de allmänna domstolarna i större utsträckning borde döma utan att avvakta ett lagakraftvunnet avgörande i skattemålet. Som har framhållits i det föregående delade departementschefen den uppfattningen och föreslog därför att en ny lagreglering kom till stånd.

Genom att begränsa utrymmet för vilandeförklaring kunde man åtminstone delvis komma till rätta med de rådande olägenheterna. Avsikten var således att de allmänna domstolarna noggrant skulle pröva i varje enskilt skattebrottmål om en pågående skatteprocess hindrar att målet avgörs. I propositionen gavs också exempel på efter vilka grunder en sådan prövning borde göras (prop. s. 11-14).

Även med den nu behandlade lagändringen fick man enligt propositionen räkna med att många skattebrottmål på olika sätt skulle komma att vara beroende av vad som händer i en pågående skatteutredning. För att förbättra förhållandena för dessa brottmål föreslogs därför att förfarandet vid skattemyndigheterna och skattedomstolarna skulle påskyndas genom en allmän förtursregel. Sådana regler fanns visserligen tidigare för olika myndigheter och skatteslag. Genom att ta in en generell förtursregel för de nu aktuella fallen i skattebrottslagen borde bestämmelsen emellertid få en större genomslagskraft.

För att garantera att förtursregeln efterlevdes föreslogs också vissa regler om myndigheternas skyldigheter att lämna upplysningar om sådana omständigheter som kan vara av betydelse härför. Sålunda skulle åklagaren enligt ett förslag till 16 § i skattebrottslagen se till att de be-

rörda organen hölls underrättade om pågående förundersökningar resp. väckt åtal för brott enligt skattebrottslagen. Vidare föreslogs förfarandena vid s.k. åtalsanmälan få en generell reglering för olika skatteslag och myndigheter genom en avslutande 17 § skattebrottslagen.

Förtursregeln avsåg att leda till ett snabbare förfarande både på utredningssidan och vid domstolarna. Vid sidan härav föreslogs också vissa ytterligare åtgärder med detta syfte. Såvitt avsåg domstolsbehandlingen framhölls i propositionen att en muntlig förhandling i förberedande syfte kunde vara ett led i strävandena att åstadkomma en effektivare processledning i framför allt länsrätterna. Sådana förhandlingar kunde visserligen hållas redan med dåvarande regler i FPL. För att få tillräcklig genomslagskraft förordades emellertid att bestämmelsen ändrades så att det klart framgick att förhandlingar fick användas som ett medel att nå ett snabbt avgörande. Vidare föreslogs att länsrättsinstruktionen ändrades så att rotelinnehavaren personligen skulle ansvara för förberedelsearbetet i de nu behandlade målen.

När det sedan gällde handläggningen på utredningssidan diskuterades i propositionen ett förslag som fördes fram i BRÅ-promemorian om en s.k. särskild taxeringsintendent. Utan att föreslå några direkta åtgärder framhölls i propositionen att avsevärda förbättringar kunde uppnås om intendenten mer aktivt deltog under själva utredningsskedet vid revisions- eller taxeringsenheterna. Härför krävdes sannolikt att någon eller några befattningshavare vid besvärsenheten i förväg utsågs att ansvara för bl.a. rådgivning i de skatteutredningar där brottsmisstanke föreligger.

5.5 Frågans behandling i riksdagen

Den proposition som bl.a. berörde frågan om ett integrerat förfarande i skattebrottmål och skattemål lämnades

till riksdagen våren 1983. Redan vid 1981/82 års riksmöte togs emellertid problemen med de långa handläggningstiderna upp i riksdagen. Med anledning av tre motioner (mot. 1981/82:859, 1227 och 1578) uttalade justitieutskottet - efter att ha konstaterat att det från flera utgångspunkter är olyckligt med de långa tider som löper tills det föreligger ett avgörande i skattebrottmålen - följande: "Enligt utskottets uppfattning knyter sig ett särskilt intresse till tanken på att genom organisatoriska förändringar tillskapa en ordning som innebär att en och samma domstol handhar både skattebrottmålet och det därtill anknytande skattemålet. Olika förslag i den riktningen förs fram i motionerna och utskottet hyser i princip sympati för de tankegångar som bär upp motionsförslagen."

Utskottet uttalade vidare att frågan om ett integrerat domstolsförfarande rymmer flera svåra avvägningar och att det är ofrånkomligt med ganska omfattande lagändringar. En ändrad ordning för handläggningen vid domstol borde enligt utskottet också föranleda en samordning av utredningsförfarandet. Frågan om en snabbare handläggning av skattebrottmål och skattemål måste enligt utskottet bli föremål för närmare utredning. Denna borde ske förutsättningslöst och även andra lösningar än ett integrerat domstolsförfarande måste övervägas. Vad utskottet anfört borde riksdagen som sin mening ge regeringen till känna (JuU 1981/82:28 s. 8).

Justitieutskottets betänkande godkändes av riksdagen (rskr. 1981/82:180).

Som har framgått av den tidigare framställningen godtog riksdagen propositionen med bl.a. förslag om begränsningar i möjligheterna att vilandeförklara skattebrottmål. Med anledning av propositionen hade i en motion (m) väckts frågan om inte förslaget kunde leda till att rättssäkerheten åsidosattes och att man därför borde avvakta ett

förslag som tar sikte på en snabbare handläggning av både skatte- och ansvarsfrågan (mot. 1982/83:2311). Utskottet fann emellertid (JuU 1982/83:36 s. 7) att det förhållandet att integrationsfrågan var föremål för överväganden inte hindrade att de föreslagna åtgärderna vidtogs. Några risker från rättssäkerhetssynpunkt förelåg inte heller enligt utskottets mening. En minoritet (m) av utskottet reserverade sig till förmån för uttalandena i motionen.

Riksdagen godkände utskottets betänkande (rskr. 1982/83:378).

6 UTGÅNGSPUNKTER FÖR SAMORDNINGEN

6.1 Inledning

Det ankommer således på kommissionen att fortsätta det utredningsarbete som enligt statsmakternas önskemål bör bedrivas angående det integrerade förfarandet och andra åtgärder mot de långa handläggningstiderna i skattebrottmål. Som har framgått av den föregående framställningen har kommissionen valt att behandla frågan gemensamt med andra frågor om domstolsbehandlingen av mål om ekonomiska brott. De åtgärder som har diskuterats i kap. 3-4 är avsedda att förbättra möjligheterna till en snabb och effektiv handläggning av bl.a. skattebrottmål. Utgångspunkterna för kommissionens överväganden skiljer sig därför något från dem som den arbetsgrupp som utarbetade BRÅ-promemorian hade att utgå från. Som har påpekats tidigare har också åtgärder vidtagits i direkt syfte att minska de problem som gav upphov till förslaget om integrerat förfarande. Det bör också framhållas att BRÅ-förslaget avsåg såväl utredningsförfarandet som domstolsbehandlingen. Ett ställningstagande till behovet och inriktningen av en reform som endast rör domstolsbehandlingen måste därför göras på delvis andra grunder än de som förelåg då arbetsgruppen lämnade sitt förslag.

Inledningsvis bör det vidare framhållas att BRÅ-gruppen i samband med behandlingen av det integrerade förfarandet också diskuterade andra åtgärder mot de långa handläggningstiderna i skattebrottmålen. Sålunda ifrågasatte man om inte en omkonstruktion av skattebrottet från effektdelikt till s.k. farebrott kunde råda bot på missförhållandena eller att problemen väsentligen kunde lösas genom resursförstärkningar. På de allra flesta håll - alltså även bland dem som av olika skäl ställer sig kritiska till att införa ett integrerat förfarande - råder

emellertid enighet om att det från teoretisk synpunkt kan ligga betydande vinster i en sammanslagning av processerna i skattebrottmål och skattemål.

Ett sådant förfarande leder också tanken till ett närmande av processerna i allmän domstol och förvaltningsdomstol i allmänhet. Flera remissinstanser, däribland domstolsverket, har pekat på en sådan utvecklingsväg. Det har framhållits att även andra områden kan vara lämpade för ett samordnat synsätt, t.ex. körkorts- och vårdnadsfrågor. Också strävanden att skapa ett enhetligare domstolssystem kan därför från en mer allmän utgångspunkt tas till grund för överväganden om en integration.

Det finns således på många håll en positiv grundsyn på möjligheten att genom ett integrerat förfarande lösa de problem som ostridigt föreligger vid handläggningen av skattebrottmålen. Kommissionen delar den uppfattningen. Å andra sidan har det också framhållits att en sådan lösning sannolikt måste bli tekniskt komplicerad och svårtillgänglig. Enligt den uppfattningen är det inte heller visat att problemen är så omfattande att det är motiverat med så djupgående förändringar som ett integrerat förfarande skulle innebära eller att ett sådant förfarande ens skulle åstadkomma någon förbättring. Vad gäller den senare uppfattningen är det kommissionens mening att den åtminstone delvis bygger på en osäkerhet om hur ett integrerat förfarande i praktiken skall utformas. Kommissionens utredningsarbete har också visat att de farhågor som framförts i vissa avseenden har varit överdrivna. Det är emellertid ofrånkomligt att en reform som direkt skulle beröra domstolsorganisationer och processuella regelsystem som bl.a. av historiska skäl präglas av helt skilda synsätt inte kan genomföras utan betydande ingrepp i den nuvarande ordningen. Sådana förändringar måste givetvis ställas i relation till de mål som det är avsett att en reform skall leda till.

I detta sammanhang bör man enligt kommissionen framhålla en aspekt som inte tillräckligt har uppmärksammats under remissbehandlingen av BRÅ-promemorian. De överväganden som görs i promemorian om graden av integration har sålunda med några få undantag inte kommenterats av remissinstanserna. Även om arbetsgruppen förordade en fullständig integration påpekades i promemorian att en lägre grad av samordning kan vara att föredra, bl.a. av det skälet att den kräver mindre ingrepp i det bestående regelsystemet (prom. s. 165).

Det finns således utrymme för att anpassa ett förslag om samordning till det reformbehov som visas föreligga. Kommissionens utredningsarbete har också bedrivits från den utgångspunkten att ett förslag skall kunna svara mot det behov av åtgärder som bl.a. det statistiska materialet pekar på. I denna bedömning ingår givetvis de förbättringar som kan antas följa av de åtgärder som redan har vidtagits och de förslag till åtgärder som har lämnats eller som kan förväntas inom en snar framtid.

Mot denna bakgrund bör det framhållas att det är av största vikt att det inledningsvis klargörs vilket reformbehov som föreligger och att det bl.a. med hänsyn härtill slås fast vilken grad av integration som bör komma ifråga. Dessa områden behandlas i detta kapitel. Vidare behandlas några andra frågor som har en mer allmän betydelse för utformningen av kommissionens förslag till åtgärder mot de långa handläggningstiderna i skattebrottmålen.

6.2 Reformbehovet

När det gäller behovet av reformer vill kommissionen - i likhet med de instanser som uttalat sig om detta - inledningsvis slå fast vikten av ett väl fungerande rättssystem. Som har framhållits tidigare är det nödvändigt att de omfattande satsningar som görs på utredningssidan i

syfte att bekämpa den ekonomiska brottsligheten också motsvaras av åtgärder på domstolssidan. Det är således viktigt att de brott som upptäcks också leder till snabb lagföring med en adekvat påföljd (se avsnitt 2.2).

De långa handläggningstiderna i skattebrottmålen är besvärande av flera skäl. Möjligheterna att ta upp bevisningen försämras. Ett väckt åtal kan därmed komma att ogillas av domstolen p.g.a. att bevisningen är otillräcklig. Också från kriminalpolitisk synpunkt är det betydelsefullt att tiden mellan en brottslig handling och domen blir så kort som möjligt. Det är således av intresse att i möjligaste mån betona sambandet mellan brott och straff. Man måste vidare anta att domstolarnas påföljdsval och straffmätning påverkas av att brottet ligger långt tillbaka i tiden. Slutligen är det inte acceptabelt att den enskilde under lång tid hålls i ovisshet om vad som blir påföljden av brottet.

Vid den behandling av frågan som följt sedan det i BRÅ-promemorian pekades på nackdelarna med de långa handläggningstiderna i skattebrottmålen har behovet av åtgärder betonats av praktiskt taget alla berörda instanser. Även om det inte har rått enighet om vilka åtgärder som bör företas har således problemet som sådant vitsordats.

Med denna breda uppslutning kring BRÅ:s bedömning av reformbehovet kan den följande framställningen ta sikte på att ge en bakgrund till en bedömning av vad som behöver göras snarare än om några åtgärder över huvud taget behöver vidtas. Av särskilt intresse är givetvis de lagändringar som har trätt i kraft sedan BRÅ-promemorian lämnades. Men det finns också skäl att beakta andra förslag till åtgärder som kan påverka det framtida behovet.

De lagändringar som nyligen trädde i kraft kan antas leda till att de långa handläggningstiderna i skattebrottmålen

minskar av två skäl. Dels blir antalet vilandeförklarade brottmål färre, dels blir väntetiden i de brottmål som trots allt måste vilandeförklaras kortare när skatteprocessen stramas upp. Beträffande de skattebrottmål som oundgängligen måste vilandeförklaras och de skattemål som hänger samman med dessa brottmål kommer problemen emellertid delvis att kvarstå.

Hur många sådana brottmål det kan bli fråga om är naturligtvis inte möjligt att uppskatta innan de föreslagna reglerna har tillämpats en tid. Som framgår av avsnitt 2.1 kan det konstateras att det totala antalet mål enligt 2-6 §§ skattebrottslagen under åren 1977-1981 har varit 300-400 om året. Under år 1982 ökade antalet emellertid kraftigt till drygt 600. Något hundratal av dessa rör skatteförseelser eller vårdslös skatteuppgift. De målen har inte något omedelbart intresse i detta sammanhang. Bland de återstående ca 500 målen finns däremot de skattebrottmål som nu är i fråga. En rimlig uppskattning är att de brottmål som enligt tidigare gällande ordning har bedömts behöva vilandeförklaras uppgår till omkring 200 om året.

De åtgärder som nyligen har vidtagits talar således för att antalet vilandeförklarade skattebrottmål kommer att minska. Som framgår av avsnitt 2.1 finns det emellertid samtidigt skäl att anta att det totala antalet skattebrottmål kommer att öka väsentligt, bl.a. som en följd av den ökade satsningen på utredningssidan. Det innebär att man på goda grunder kan räkna med att de vilandeförklarade målen trots de föreslagna åtgärderna blir fler eller åtminstone kommer att ligga på samma nivå som tidigare. Man bör därför enligt kommissionens mening kunna utgå från att antalet vilandeförklarade skattebrottmål kommer att uppgå till minst 200 om året. Det finns också skäl att anta att det kommer att röra sig om mål som rymmer betydande svårigheter både vad gäller den praktiska handläggningen och i fråga om den rättsliga prövningen. Man måste

emellertid samtidigt beakta att förhållandena har förbättrats också för denna grupp av mål. De nya reglerna i skattebrottslagen och FPL tar således också sikte på att påskynda skatteprocessen. Det är därför troligt att vissa av de skattemål som hänger samman med de vilandeförklarade skattebrottmålen kommer att handläggas i en sådan ordning att dröjsmålet inte får någon avgörande betydelse för brottmålen.

Ett annat viktigt förhållande som påverkar handläggningstiderna för både brottmålen och skattemålen är de åtgärder som kan förväntas på utredningsstadiet. Som framgår av avsnitt 6.4.2 kommer ett förslag som tar sikte på utredningsstadiet att lämnas av USS under sommaren 1984. Kommissionen delar den uppfattningen som framhållits från flera håll - bl.a. vid remissbehandlingen av BRÅ-promemorian och vid kommissionens hearings - att mycket står att vinna med sådana åtgärder. En samordning av det slaget bör nämligen inte bara få till följd att utredningsarbetet påskyndas. Man bör dessutom kunna räkna med att domstolsbehandlingen blir snabbare. Genom effektivare utredningsinsatser kan bl.a. processmaterialet begränsas och presenteras för domstolen på ett sådant sätt att handläggningen där underlättas väsentligt.

Också de förslag som kommissionen i övrigt lämnar i detta betänkande påverkar handläggningstiderna i skattebrottmålen (se kap. 4). Förslaget om förstärkt kompetens hos de allmänna domstolarna bör sålunda medföra att processen där blir enklare och snabbare. Här kan också arbetspsykologiska faktorer spela in. Om ett mål framstår som alltför invecklat kan det lätt bli eftersatt i handläggningshänseende. Ökade kunskaper och större erfarenheter hos de handläggande juristerna kan vidare minska behovet av att vilandeförklara skattebrottmålen. Om en domare från allmän förvaltningsdomstol kommer att ingå i tingsrätten vid huvudförhandling i skattebrottmål, bör antalet vilandeförklaringar ytterligare kunna minskas (se avsnitt 4.2.4).

Slutligen bör man beakta de förslag som kommissionen har lämnat i andra sammanhang. Sålunda har kommissionen föreslagit att resurserna avsevärt förbättras för polis och åklagare (skrivelser till regeringen den 16 augusti 1983). Förslaget bör bl.a. medföra att de balanser som nu finns hos dessa myndigheter kan börja avverkas. Det kan övergångsvis medföra ett ökat tryck på domstolarna. Å andra sidan kan man också räkna med att kvaliteten på utredningarna höjs, vilket i sin tur underlättar domstolsbehandlingen. I samma riktning verkar de förslag kommissionen lämnat om förändringar av den materiella lagstiftningen - se bl.a. betänkandet (Ds Ju 1983:17) Gäldenärsbrott.[1] Enklare regler i fråga om skatte- och gäldenärsbrotten kan i första hand antas underlätta arbetet för polis och åklagare. Det bör dock också ge positiva effekter sett ur domstolarnas synvinkel.

Sammanfattningsvis kan man säga att vissa omständigheter talar för att problemen med de långa handläggningstiderna i skattebrottmålen kommer att minska. Behovet av ytterligare åtgärder på domstolssidan framstår därför som mindre akut än tidigare. Det bör emellertid inte undanskymma det förhållandet att det i ett inte ringa antal mål fortfarande kommer att kvarstå väsentliga missförhållanden. Det är således som regel de tunga och komplicerade skattebrottmålen som kan behöva vilandeförklaras. Med hänsyn till den synnerliga vikt som måste fästas vid en effektiv domstolsbehandling av mål om ekonomisk brottslighet finns det därför enligt kommissionens mening ändå ett klart behov av ytterligare åtgärder som kan förkorta handläggningstiderna i skattebrottmålen. Det gör att det finns goda skäl att fortsätta de överväganden som BRÅ:s arbetsgrupp redovisade i sin promemoria.

---

[1] Betänkandet har utarbetats av docenten Madeleine Löfmarck. Arbetet har bedrivits på uppdrag av justitiedepartementet i samarbete med kommissionen, som i huvudsak ställt sig bakom förslagen i promemorian.

Förutom att en samordnad handläggning av skattebrottmål och skattemål kan medverka till ett snabbare förfarande, kan det ha processekonomiska fördelar. Med en samordning av processerna bör sålunda t.ex. en del dubbelarbete kunna undvikas. Framför allt gäller det sådana mål där skattefrågan behöver behandlas vid en muntlig förhandling också i förvaltningsdomstolarna. I sådana fall kan ett gemensamt avgörande av skattebrottmålet och skattemålet medföra processekonomiska vinster. Också under förberedelsearbetet bör vissa resursbesparingar kunna göras. Å andra sidan föranleder en gemensam handläggning ett visst merarbete. Totalt sett borde en samordning dock medföra fördelar. Det gäller inte minst för enskilda parter och vittnen.

Det bör slutligen framhållas att en samordning av hela förfarandet skulle innebära att antalet rättegångar i de nu aktuella målen begränsas. Det kan medföra vissa fördelar när det gäller möjligheterna att komma tillrätta med enskilda parter som söker förhala en rättegång. Det gäller dels de som medvetet undviker att inställa sig vid förhandlingarna, dels de parter som i otillbörligt syfte åberopar nya omständigheter under processernas gång.

6.3 Reformens allmänna inriktning

Som tidigare har sagts (avsnitt 5.1) diskuterades i BRÅ-promemorian olika grader av integration beroende av i vilken utsträckning de olika leden i processen slås samman. Den bedömning som görs i promemorian av de olika alternativen är främst inriktad på processuella frågor. Enligt kommissionens mening är det emellertid av särskilt intresse att en fullständig integration som omfattar domstolsförfarandet från början till slut har helt andra organisatoriska följder än de alternativ där anhängiggörandet sker i enlighet med nuvarande ordning. Med de senare lösningarna kan domstolarna nämligen, såsom antyds i BRÅ-promemorian, huvudsakligen behålla sina nuvarande roller.

En s.k. fullständig integration där målen anhängiggörs vid en och samma domstol innebär att den domstol som kommer i fråga för handläggningen får hela ansvaret för både skattebrottmålet och skattemålet. Domstolen kommer därmed att tillföras en helt ny måltyp, vilket ställer nya krav på den personal som kommer i kontakt med målen. Det gäller naturligtvis i första hand de berörda juristerna, men också övrig personal vid domstolens kansli. Det krävs särskilda personaladministrativa åtgärder i form av rekrytering och utbildning för att få personer med den kompetens som behövs för en sådan reform.

Man måste vidare skapa forumregler som styr de nya målen till den berörda domstolen. Därvid kan särskilda problem uppstå bl.a. genom att vissa mål kan komma att anhängiggöras vid domstolen trots att det senare visar sig att de inte bör handläggas i integrerad form. En fullständig integration föranleder också mer ingående överväganden om omröstningsreglerna. För närvarande tillämpas nämligen olika principer vid omröstning i skattebrottmål och skattemål. En fullständig integration skulle också kräva en samordning av de skilda regler som nu gäller för att överklaga mål i brottmåls- och skatteprocesserna.

De nu berörda frågorna är väsentligen av praktisk natur och rymmer inte några svårigheter från rättssäkerhetssynpunkt. Det är ändå sådana att de har betydelse vid den avvägning av förslagets inriktning som bör göras mot det tidigare diskuterade reformbehovet. Detsamma gäller hur tjänstemän med erforderlig specialkunskap skall knytas till den nya domstolen och hur deras kapacitet skall utnyttjas i händelse av en tillfällig nedgång i måltillströmningen. Det finns emellertid frågor av mer principiell innebörd som behöver belysas ingående innan ett förslag till fullständig integration kan utformas. Det gäller t.ex. vilken inverkan en integrerad handläggning i högsta instans skulle få på prejudikatbildningen och -

kanske framför allt - frågan om vilken domstolsorganisation som skulle handha ett integrerat förfarande.

En annan viktig principiell fråga som aktualiseras vid en fullständig integration gäller bevisvärderingen i skattebrottmål och skattemål. Även om de omständigheter som skall styrkas i de mål som skulle kunna bli föremål för en integration många gånger är desamma är inte den värdering som resp. domstol skall göra av den förebringade bevisningen identisk. Det beror bl.a. på att beviskraven inte är desamma i en brottmålsprocess och en skatteprocess. Om en och samma domstol skall svara för bevisvärderingen i både skattebrottmål och skattemål finns det en risk för att de skilda regler som gäller för resp. process inte hålls i sär. På sikt skulle det kunna leda till att kraven på bevisning förskjuts. En sådan förändring är inte önskvärd vare sig för brottmålen eller skattemålen.

Enligt kommissionens mening medför de nu behandlade förhållandena att man åtminstone f.n. bör avstå från en fullständig integration. Därmed vinner man att problemställningen koncentreras till de viktiga delarna av förfarandet. En sådan reform bör därför kunna träda i kraft inom kort. Den kommer också att väl svara mot det behov som enligt kommissionens uppfattning kommer att föreligga sedan de åtgärder som tidigare diskuterats har vidtagits. Om det skulle visa sig att dessa åtgärder inte får den verkan som kommissionen har antagit är det möjligt att ta ännu ett steg på vägen mot en integration av domstolsbehandlingen av skattebrottmål och skattemål. Man bör då också ha vunnit erfarenheter av en samordnad handläggning som kan ligga till grund för ett eventuellt fortsatt reformarbete.

Ett förslag till åtgärder för att åstadkomma en effektivare handläggning av skattebrottmålen bör med den nu angivna bakgrunden enligt kommissionens mening utformas så

att allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol får möjlighet att genom samordnad handläggning pröva skattebrottmål och skattemål utan att någon av domstolarna avhänds ansvaret för resp. måltyp.

Också när det gäller utformningen av en samordnad handläggning måste man enligt kommissionens mening gå fram stegvis. Till att börja med bör man inrikta åtgärderna på att se till att erforderliga kontakter mellan de berörda domarna i allmän domstol och förvaltningsdomstol tas under förberedandet av målen för avgörande. Man bör sålunda överväga möjligheten för allmän domstol och förvaltningsdomstol att i vissa fall hålla en gemensam muntlig förberedelse i skattebrottmål och skattemål. Det är inte omöjligt att en sådan åtgärd - tillsammans med de förändringar som kommissionen har föreslagit i det föregående - kan visa sig i det närmaste tillräckliga för att möta de särskilda problem som föreligger vid handläggningen av skattebrottmål. I det följande kapitlet lämnar kommissionen ett förslag till en samordnad förberedelse enligt de riktlinjer som nu har lämnats (kap. 7). Därefter diskuteras om man i ett fortsatt utredningsarbete bör gå vidare med att utforma ett förslag till samordnat avgörande i skattebrottmål och skattemål (kap. 8).

6.4 Andra riktlinjer för en reform

6.4.1 Målområde

BRÅ-gruppen har i sitt förslag till integrerat förfarande stannat för att föreslå att en sådan handläggning inledningsvis begränsas till att avse inkomst-, förmögenhets- och mervärdeskattemål. Som skäl härför åberopades att förfarandet i dessa mål har vissa likheter med rättegången i allmän domstol. Det påpekades också att beskattningen faller inom länsstyrelsernas förvaltningsområde, vilket ansågs underlätta samordningen på utredningsstadiet (prom. s 111-112).

Det är också kommissionens uppfattning att det kan vara lämpligt att till att börja med begränsa den samordnade processen till vissa måltyper. Redan ett förslag som omfattar mål om inkomst- och förmögenhetsskatt skulle träffa det område där en snabbare och effektivare handläggning framstår som mest angelägen. Skattebedrägerier som rör de skatteslagen är de ojämförligt mest vanliga. Eftersom kommissionens förslag till samordning är mindre omfattande än de förslag som BRÅ-gruppen lämnade, anser dock kommissionen att den samordnade processen bör kunna innefatta samtliga mål som rör de skatter eller avgifter som anges i 1 § skattebrottslagen.

6.4.2 Samordning på utredningsstadiet

I BRÅ-promemorian ägnades ett förhållandevis stort utrymme åt frågor som rör samordning av utredningsresurserna. Bl.a. diskuterades möjligheterna att inrätta regionala organisationer för utredning och processföring. Vidare framfördes tanken att en särskild taxeringsintendent skulle leda skatteutredningen i de fall brottsmisstanke förelåg. Den särskilde intendenten borde också föra det allmännas talan i skatteprocessen och, om det bedömdes lämpligt, även i brottmålsprocessen.

Vissa frågor som rör utredningsstadiet togs upp i den i avsnitt 5.4 behandlade prop. 1982/83:134. I det sammanhanget framhöll departementschefen (prop. s. 32) att det synes lämpligt att även dessa frågor övervägs av kommissionen.

Som tidigare har berörts har USS bl.a. till uppgift att undersöka om det är lämpligt att i Sverige - efter tyska förebilder - införa regler om en gemensam utredning av skattemål och skattebrottmål genom en och samma myndighets försorg. USS har således ett utredningsuppdrag som omfattar de frågor som nu har behandlats. Kommissionen har

därför i samråd med USS funnit det vara mest ändamålsenligt att de överväganden som rör samordningen på utredningsstadiet får ankomma på USS. Kommissionen lägger därför inte fram något eget förslag om samordning på utredningsstadiet.

6.4.3 Koncentration av skattemålen

Kommissionen föreslår (kap. 4) att handläggningen av bl.a. skattebrottmålen skall koncentreras till 24 av de nuvarande tingsrätterna. Därmed underlättas samordningen av skattebrottmål och skattemål. Samordningsfrågan rymmer emellertid ytterligare ett problem. Om en skattefråga rör flera taxeringsår behöver nämligen inte samma länsrätt vara behörig för alla åren. Det hänger samman med att beskattningsfrågan skall prövas av länsrätten i det län där den taxeringsnämnd finns som har taxerat eller skulle ha taxerat den skattskyldige för det aktuella året. En skattskyldig som har flyttat och därmed taxerats av olika taxeringsnämnder kan därför få svara i skattemål vid skilda länsrätter samtidigt. Det gäller även om målen rör samma fråga, t.ex. om en viss kostnad är avdragsgill i en rörelse. Det saknas således möjlighet att väcka talan i alla skattemålen vid samma länsrätt. Det är inte heller möjligt att sedan talan har väckts flytta ett skattemål från en länsrätt till en annan.

Det framhölls i BRÅ-promemorian (prom. s. 157) att det är nödvändigt att föra samman skattemål som rör samma skattskyldig för en gemensam handläggning. Det sas vidare att en regel om sammanföring av sådana skattemål torde vara av värde även om målen inte har samband med skattebrottmål.

Kommissionen delar BRÅ-gruppens uppfattning att det bör införas en regel som gör att de skattemål som rör en fråga som också är föremål för åtal alltid kan handläggs vid en och samma länsrätt. Som sagts tidigare finns det skäl att

låta möjligheten att lägga samman skattemål till en länsrätt omfatta alla skattemål och alltså inte endast de s.k. åtalsmålen. Frågan om skattemål som har samband med varandra skall kunna läggas samman i de fall de annars skulle prövas vid olika länsrätter behandlar kommissionen emellertid också i annat sammanhang. Den närmare utformningen av bestämmelserna om överflyttning av mål mellan länsrätterna tas upp i betänkandet Bättre samarbete mellan myndigheter på skatte- och avgiftsområdet. I det betänkandet föreslås också att taxeringsintendenternas behörighet att föra talan i vissa fall får sträcka sig utanför det egna länet.

Kommissionen anser vidare att det kan vara lämpligt att handläggningen av de mål där en skatte- eller avgiftsfråga är föremål för åtal inom varje länsrätt får ankomma endast på ett begränsat antal domare. Detta förhållande bör dock kunna regleras i domstolarnas arbetsordningar. Det krävs därför inte någon författningsmässig reglering i detta avseende.

Det finns ytterligare en omständighet som kan försvåra en samordnad handläggning av skattebrottmål och skattemål. Som sagts tidigare omfattar ett åtal för skattebrott som regel flera taxeringar. Det är emellertid inte bara så att de skattemål som rör dessa taxeringar i vissa fall kan vara spridda på flera länsrätter. Några av målen kan också vara anhängiga i kammarrätten medan resterande mål fortfarande är föremål för länsrättens prövning. Detta förhållande är sannolikt inte alldeles ovanligt när det gäller skattemål där skattefrågan är föremål för åtal.

Att skattemål som gäller samma skattskyldig och som avser samma fråga kan vara spridda på olika instanser hänger samman med reglerna för eftertaxering. För mål som rör eftertaxering gäller särskilda frister både för väckande av talan och för länsrättens prövning av målet. Det kan

leda till att länsrätten inte kan avvakta ett senare inkommet mål som rör samma fråga. Också denna situation behandlades i BRÅ-promemorian (prom. s. 153-155). Det framhölls att USS i delbetänkandet (SOU 1980:4) Preskriptionshinder vid skattebrott föreslagit att den nuvarande tidsfristen för eftertaxering utsträcks till tio år om den skatt som är i fråga uppgår till betydande belopp. Om förslaget ledde till lagstiftning skulle enligt BRÅ-gruppen förutsättningarna för samordning av brottmåls- och skatteprocesserna förbättras avsevärt när det gällde de grova skattebedrägerierna.

De förslag som USS har lämnat om bl.a. eftertaxering skulle underlätta en samordnad handläggning av skattebrottmål och skattemål i vissa fall. USS betänkande har ännu inte lett till lagstiftning. Frågan bereds f.n. inom finansdepartementet med sikte på att en proposition skall kunna lämnas till riksdagen i början av år 1984. Av större betydelse för den nu berörda samordningsfrågan är emellertid det arbete som bedrivs inom skatteförenklingskommittén (B 1982:03). Enligt vad kommissionen har erfarit kommer kommittén att inom kort lägga fram ett förslag till helt nya regler för omprövning av inkomst- och förmögenhetstaxeringar. Kommittén överväger bl.a. att slopa de nuvarande tidsfristerna för domstolsbehandlingen av eftertaxeringsmål. Om förslaget genomförs kommer således de hinder mot samordning som eftertaxeringsinstitutet i vissa fall kan medföra att undanröjas.

7 SAMORDNAD FÖRBEREDELSE

För att nå en snabbare handläggning av skattebrottmålen genom ändrade regler för förfarandet bör man enligt kommissionens mening i första hand pröva vilka åtgärder som kan vidtas redan på förberedelsestadiet i första instans. Det är således viktigt att den kontakt som enligt kommissionens mening bör etableras mellan domarna i tingsrätt och länsrätt tas i ett så tidigt skede som möjligt. I detta kapitel diskuteras inledningsvis möjligheterna att hålla en gemensam förberedelse i skattebrottmålet och skattemålet och andra former för samråd mellan tingsrätts- och länsrättsdomarna. I ett avslutande avsnitt behandlas samordningen i överinstanserna.

7.1 Behovet av muntlig förberedelse

När det gäller behovet av en muntlig förberedelse prövas först om en sådan kan vara av värde för var och en av brottmåls- och skatteprocesserna. Därefter behandlas frågan om nyttan av en gemensam förberedelse för skattebrottmål och skattemål.

Skatteprocessen skall i princip vara skriftlig. Skattemålet förbereds därför genom att de handlingar i vilka talan väcks delges motparten. Samtidigt föreläggs denne att svara på ansökan eller besvären. Motpartens svar skall sedan delges den part som väckt talan. Denna skriftväxling fortsätter i princip till dess målet anses tillräckligt utrett. Enligt 9 § FPL får dock muntlig förhandling hållas i vissa fall. Av förarbetena till lagrummet i dess lydelse före den 1 juli 1983 framgår att muntlig förhandling får tillgripas bl.a. om det behövs för att reda ut och eventuellt undanröja onödiga eller betydelselösa tvistefrågor (prop. 1971:30 del 2 s. 535).

Genom den lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1983 har den muntliga förhandlingens betydelse som medel för förberedandet av mål ytterligare framhävts (se avsnitt 5.4). Det påpekades i propositionen (prop. s. 32 f) att en sådan förhandling kan vara ett effektivt medel att bryta den tröghet som ligger i förfarandet med skriftväxling. Vid ett direkt sammanträffande mellan domstolen och parter kan ofullständigheter och oklarheter i parternas ståndpunkter i allmänhet snabbt klaras ut. Det framhölls vidare att domaren har helt andra möjligheter att inskrida mot otydligheter och ofullständigheter vid ett sammanträde än vid skriftlig förberedelse. Parterna kan också i bästa fall direkt lämna besked om sin inställning till motpartens yrkanden. Muntlig handläggning av detta slag tillämpas redan vid vissa länsrätter. Erfarenheterna härav är mycket goda.

Enligt den nya lydelsen av 9 § FPL får således muntlig förhandling hållas också om det främjar ett snabbt avgörande. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas generellt i förvaltningsprocessen. Den är emellertid tillkommen i direkt syfte att underlätta en snabb hantering av de skattemål som p.g.a. sammanhängande åtal skall behandlas med förtur. Det är också kommissionens uppfattning att det finns skäl att starkt betona vikten av muntlig förberedelse i de skattemål som hänger samman med ett åtal för skattebrott. Det råder således inte någon tvekan om att det i många av de nu behandlade skattemålen föreligger ett klart behov av att hålla en muntlig förberedelse.

Om man därefter ser till brottmålsprocessen saknas i stor utsträckning föreskrifter angående förberedelse under rättens ledning. Det motiveras med att målet har förberetts genom den i RB reglerade förundersökningen. Flertalet mål kan sättas ut direkt till huvudförhandling. Vissa åtgärder som tingsrätten vidtar innan huvudförhandlingen påbörjas är naturligtvis av förberedande natur,

såsom utfärdande av stämmning, föreläggande om bevisuppgift och annat förordnande om bevisningen och om utredningen angående den tilltalades personliga förhållanden. I praktiken förekommer det också att rätten och parterna sammanträder före huvudförhandlingen utan direkt stöd i RB. Det kan då gälla t.ex. planeringen av en kommande huvudförhandling men också att klarlägga den tilltalades inställning till åklagarens påståenden. Detta gäller framför allt i större och mer komplicerade mål.

Möjligheten att införa muntlig förberedelse i brottmål har övervägts i flera sammanhang. Bl.a. togs frågan upp i en inom justitiedepartementet upprättad promemoria (Ds Ju 1976:8) Översyn av rättegångsförfarandet vid allmän domstol. I promemorian framhölls att tanken på en särskild förberedelse i brottmål haft vissa förespråkare. Det kunde emellertid starkt ifrågasättas om det skulle innebära någon tidsvinst att införa en formaliserad ordning med muntlig förberedelse i alla brottmål. En sådan ordning kunde tvärtom i vissa fall befaras medföra tidsutdräkt. Behovet av en inledande förhandling i brottmål syntes dessutom med hänsyn till förundersökningsinstitutet i de allra flesta fall vara ringa.

I departementspromemorian ville man dock inte helt avvisa tanken på förberedelse. Det sades sålunda att det i vidlyftiga mål sannolikt kunde vara av värde med en informell genomgång av utredningsmaterialet före den egentliga huvudförhandlingen. En typ av mål där en sådan förberedelse skulle kunna tänkas var enligt promemorian gäldenärsbrott av invecklat och mer tidskrävande slag. Syftet med en förberedelse i dessa mål skulle vara att koncentrera förhandlingen till de delar som är tvistiga eller där rättsfrågan spelar en framträdande roll. Förberedande förhandling skulle givetvis endast få tillgripas om målets handläggning därigenom kunde beräknas bli avkortad.

Eftersom förundersökningen i princip utgör det förberedande inslaget i brottmålsprocessen är det också av intresse i detta sammanhang att möjligheten att hålla sammanträde under förundersökningen har övervägts. I en promemoria (Ds Ju 1979:15) Översyn av utredningsförfarandet i brottmål föreslog den s.k. förundersökningsgruppen att åklagaren innan åtal beslutas fick hålla sammanträde med den misstänkte och hans försvarare. Vid sammanträdet skulle den misstänkte få tillfälle att klargöra sin inställning till de påståenden som åklagaren ämnade göra i rättegången. Åklagaren kunde då i sin tur förenkla rättegången genom att i åtalet ta hänsyn till den misstänktes inställning. Även bevisningsfrågor borde diskuteras. Det förutsattes att detta slag av sammanträde behövdes bara då förundersökningen var omfattande eller gällde brott av svårbedömd beskaffenhet.

När rättegångsutredningen i sitt delbetänkande (SOU 1982:25 s. 93-94) Översyn av rättegångsbalken I Processen i tingsrätt behandlade frågan om muntlig förberedelse framhölls att det från effektivitetssynpunkt är bättre att parternas ståndpunkter klargörs före rättegången, än att sammanträffandet mellan parterna sker först sedan rättegången har inletts. Därigenom kan man undvika att onödigt material dras in i processen. Av dessa skäl ansåg rättegångsutredningen att förundersökningsgruppens förslag borde genomföras.

Med ett sammanträde under förundersökningen minskade behovet av ytterligare förberedande åtgärder inför rätten väsentligt. Enligt rättegångsutredningen fanns det emellertid vissa omfattande och komplicerade mål som kunde kräva speciella förberedande åtgärder. Ett sammanträffande kunde bl.a. behövas för planeringen av en långvarig huvudförhandling. Det kunde emellertid också behövas för en förberedande diskussion om materiella frågor. Rättegångsutredningen föreslog därför att det också borde in-

föras en allmän möjlighet att hålla ett sådant sammanträde i brottmålsprocessen.

Det vill synas som om behovet av en muntlig förberedelse i brottmål sett isolerad från samordningsfrågan är förhållandevis begränsat. När man ändå har tillmätt en sådan förhandling ett visst värde har det emellertid varit med tanke på bl.a. den typ av komplicerade och omfattande frågor som kan förekomma bland de nu aktuella skattebrottmålen. Det finns därför enligt kommissionens mening goda skäl att anta att det just i de fall som nu diskuteras kan behövas muntlig förberedelse i både brottmålet och skattemålet. Det gäller således oavsett om målen bör samordnas eller inte.

Ett sammanträde i brottmålet skulle åtminstone formellt sett bli ett nytt inslag, medan det redan med nuvarande ordning är avsett att en muntlig förberedelse får hållas i skattemålet. Som sagts inledningsvis bör man emellertid överväga vilka ytterligare fördelar som kan vinnas genom att skattebrottmålet och skattemålet dessutom förbereds gemensamt.

När det först gäller skatteprocessen är det - sett med utgångspunkt i ett vilandeförklarat skattebrottmål - framför allt önskvärt att den sker snabbt och effektivt. I detta syfte har - utöver ändringen i 9 § FPL - redan vidtagits åtgärder genom den lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 1983. De nu behandlade skattemålens behov av särbehandling har framhävts bl.a. genom att en förtursregel tagits in i skattebrottslagen. En gemensam muntlig förberedelse skulle emellertid enligt kommissionens mening ytterligare betona det behov av skyndsam handläggning som föreligger i ett skattemål som är föremål för åtal. Genom att i vissa fall hålla en sådan förberedelse i skattebrottmålen och skattemålen skulle sambanden stärkas mellan de båda processerna. Skattedomaren får därigenom en

omedelbar förmedling av de skäl som motiverar förtursbehandlingen. Det måste öka förståelsen för hur beroende en brottmålsprocess kan vara av skattemålets handläggning.

Även om fördelen härav får anses ligga på det psykologiska planet bör man inte bortse från att det kan ha en gynnsam inverkan på handläggningen av skattemålen.

Det är emellertid sett från brottmålsprocessens synpunkt som en gemensam förberedelse ger de största fördelarna. Där kan en sådan förberedelse enligt kommissionens uppfattning leda både till ökad snabbhet och till bättre kvalitet. Det hänger bl.a. samman med tillämpningen av de nya bestämmelserna om vilandeförklaring av skattebrottmål.

Det förutsätts således i förarbetena till lagändringen att tingsrätten skall göra en noggrann prövning av möjligheten att avgöra målet utan att avvakta den slutliga utgången av skatteprocessen (se avsnitt 5.4). Om möjligt bör brottmålet prövas redan innan länsrättens bedömning av skattefrågan har redovisats. I det senare fallet förutsätts att skattefrågan är av enkel beskaffenhet. Det anses framför allt gälla okomplicerade frågor där de faktiska omständigheterna i stort sett är ostridiga.

Kommissionen delar uppfattningen att tingsrätterna i inte obetydlig utsträckning bör kunna avgöra skattebrottmålen efter en självständig prövning av skattefrågan. Som har framhållits i avsnitt 4.2.4 är avsikten med förslaget att en domare från allmän förvaltningsdomstol skall ingå i rätten vid prövningen av vissa skattebrottmål att fler mål skall kunna avgöras utan att en eventuell skatteprocess avvaktas. De synpunkter som redovisas i den tidigare nämnda propositionen är enligt kommissionens mening väl ägnade att tjäna som ledning för bedömningen av i vilka situationer som ett beslut om vilandeförklaring bör kunna

undvikas (se avsnitt 6.2). Ett sådant beslut, dvs. att självständigt pröva målet, måste emellertid grundas på stundom känsliga överväganden. Med hänsyn till den risk för allvarliga rättsförluster som kan föreligga om den allmänna domstolen missbedömer skattefrågan finns det anledning att anta att möjligheten att avstå från vilandeförklaring åtminstone till en början kommer att utnyttjas med försiktighet. Som har framhållits tidigare räknar kommissionen med att förslaget om koncentrerad handläggning av skattebrottmålen skall ge tingsrättsdomaren ökade kunskaper och erfarenheter som kan vara till nytta vid denna bedömning.

En gemensam förberedelse av skattebrottmål och skattemål kan enligt kommissionens mening förbättra underlaget för ett beslut om vilandeförklaring i ett väsentligt avseende. Vid en sådan förhandling skall de berörda domarna tillsammans med parterna - åklagare, taxeringsintendent samt den enskilde och hans försvarare eller ombud - gemensamt gå igenom skattefrågan och bl.a. söka precisera vilka yrkanden som framställs samt vilka grunder och vilken bevisning som åberopas till stöd för dessa. Därmed kommer förutsättningarna att öka väsentligt för att processmaterialet - i den del det har betydelse för ansvarsfrågan - kommer att vara gemensamt i de båda målen. Bl.a. minskar risken för att eventuella kvittningsinvändningar i skatteprocessen inte kommer att beaktas i brottmålet. För att garantera en sådan samstämmighet krävs visserligen ett gemensamt avgörande, eftersom parterna kan komma med nya invändningar, t.ex. vid en muntlig förhandling i länsrätten. Redan med en väl genomförd förberedelse minskar dock riskerna för olikheter i processmaterialet högst väsentligt. Det blir också möjligt att avgöra i vilken utsträckning skatteprocessen verkligen är relevant för skattebrottmålet. Därigenom kan man undvika att brottmålet vilandeförklaras i avvaktan på prövningen av ett omfattande skattemål som endast i någon mindre och kanske otvistig del berör skattebrottmålet.

Det bör också framhållas att en samordning på förberedelsestadiet också ger tingsrättsdomaren ett bättre underlag för bedömningen av om en skattedomare skall ingå i rätten vid den slutliga prövningen av skattebrottmålet (se avsnitt 4.2.4).

De omständigheter som nu har behandlats har närmast tagit sikte på de fördelar som från domstolarnas synpunkt kan stå att vinna med en gemensam muntlig förberedelse. Det bör dock betonas att det också i de allra flesta fallen ligger i den enskilde partens intresse att få processerna avklarade utan onödig tidsutdräkt. Det har naturligtvis också en utomordentlig betydelse för dennes rättssäkerhet att den allmänna domstolens beslut i fråga om vilandeförklaring av skattebrottmålet vilar på en säker grund. Utgår man dessutom från att det i den typ av svårare mål som nu behandlas i princip bör hållas en muntlig förberedelse i både brottmålet och skattemålet har en gemensam förberedelse den fördelen att antalet inställelser vid domstolarna begränsas för den enskilde parten och hans ombud. I de fall försvarare och ombud är samma person underlättas en sådan ordning också möjligheterna att finna lämpliga tider för förhandlingar. I större och mer omfattande mål kan svårigheterna att hitta förhandlingsdagar som passar domstol, parter och ombud vara betydande.

7.2 Samråd

I det föregående avsnittet har diskuterats möjligheten att hålla ett gemensamt sammanträde i skattebrottmålet och skattemålet. Det har då antagits att det rört sig om så omfattande och komplicerade frågor att det bortsett från samordningsfrågan funnits behov av muntlig förberedelse i vart och ett av målen. Emellertid finns det många skattebrottmål där det inte föreligger något sådant behov, men där det ändå finns skäl för den allmänna domstolen att orientera sig om läget i skatteprocessen. Brottmålet kan således rymma en skattefråga som inte är alldeles enkel

utan att målet samtidigt är omfattande eller i övrigt svårbemästrat från handläggningssynpunkt.

I skattebrottmål av det nu angivna slaget skulle det enligt kommissionens mening räcka med att de berörda domarna samråder om målens handläggninq utan att parterna deltar. Vid ett sådant samråd kan domaren i den allmänna förvaltningsdomstolen förvissa sig om att det processmaterial som rör den gemensamma skattefrågan är detsamma i skattebrottmålet och skattemålet. Det kan hända att den skattefråga som är gemensam i skattebrottmålet och skattemålet inte är tvistig i skattemålet, men att skattemålet rymmer andra skattefrågor som kan fördröja skatteprocessen. I sådana fall finns det inte något skäl att vilandeförklara skattebrottmålet. Särskilt viktigt är också uppgiften om skattemålets planerade handläggning. Om skattemålet är berett för ett omedelbart avgörande kan det vara riktigt att skjuta något på huvudförhandlingen även i ett relativt enkelt skattebrottmål.

För skatteprocessen skulle samrådet - i likhet med det gemensamma sammanträdet - markera brottmålsprocessens beroende av skattemålets handläggning. Målets behov av förtur får därmed på ett påtagligt sätt en direkt koppling till den omständighet som ligger bakom förtursmarkeringen. Detta förhållande bör som sagts tidigare vara ägnat att påskynda handläggningen av skattemålet.

Ett samråd kan givetvis ske vid ett personligt sammanträde. Som regel bör det emellertid kunna ske genom ett telefonsamtal. Det bör sålunda inte ställas upp några regler för samrådet, utan detta kan ske i den form som de berörda domarna finner lämpligast. Med ett sådant enkelt förfarande möter det enligt kommissionens mening inte heller något hinder att låta samrådet vara obligatoriskt för de nu berörda målen. Det bör således i princip omfatta varje skattebrottmål som rör en skattefråga som också

skall prövas i förvaltningsdomstol. Endast om det är uppenbart obehövligt bör man kunna underlåta att samråda.

Ett samråd bör sålunda som regel äga rum så fort det finns mål av det nu aktuella slaget anhängiggjorda samtidigt vid de berörda domstolarna. Det innebär att den första kontakten bör tas omedelbart efter det att ansökan om stämning har kommit in till tingsrätten. Därmed kan det snabbt avgöras om skattebrottmålet är av så enkel natur att det inte råder någon tvekan om att brottmålet kan avgöras utan att skattefrågan först prövas i förvaltningsdomstol. I sådana mål behövs inte något ytterligare samråd.

Är den gemensamma skattefrågan något mer komplicerad förefaller det naturligt att stämning och ev. föreläggande om bevisuppgift utfärdas i brottmålet och att den skattskyldige föreläggs att svara i skattemålet samt att - sedan handlingarna i målen kommit in - domarna på nytt samråder om målens handläggning.

Slutligen finns det ett antal mål där det - av skäl som anförts i avsnitt 7.1 - finns behov av ett gemensamt sammanträde. I dessa fall bör således ett ställningstagande till en eventuell vilandeförklaring av skattebrottmålet anstå till dess det gemensamma processmaterialet är tillräckligt berett för avgörande.

Frågan om i vilka fall ett gemensamt sammanträde bör hållas avgörs av de berörda domarna tillsammans. Den frågan måste givetvis också föregås av en diskussion dem emellan. Detta utgör enligt kommissionens mening ytterligare ett skäl för att låta samrådet vara obligatoriskt. Det omedelbara syftet med samrådet är att bredda underlaget för planeringen av processen i skattebrottmålet. Det obligatoriska inslaget omfattar således bara en skyldighet för tingsrättsdomaren att orientera sig om läget i den samtidigt pågående skatteprocessen.

Ett samråd av det nu beskrivna slaget där parterna inte deltar väcker vissa frågor av processuell natur. Det är således en viktig princip att ett mål inte får tillföras något material som har betydelse för utgången utan att parterna får del av det. Parterna skall alltid ha möjlighet att yttra sig över det material som ligger till grund för domstolens avgörande.

Det är naturligtvis viktigt att principen upprätthålls om informationen direkt berör handlingarna i målet. Den hindrar emellertid inte enligt kommissionens mening att de berörda domarna gör en summarisk jämförelse av det processmaterial som rör den gemensamma skattefrågan. Är yrkanden och invändningar väsentligen desamma kan det räcka med att detta konstateras. Skulle materialet på ett omotiverat sätt skilja sig åt på någon väsentlig punkt föreligger å andra sidan skäl att samordna förberedelsen av målen. Då bör skattebrottmålet och skattemålet sättas ut till ett gemensamt sammanträde enligt den ordning som diskuterats i det föregående. Vid ett sådant sammanträde får parterna tillfälle att ta del av hela materialet.

Det bör vidare påpekas att det beskrivna förhållandet avspeglas också i skattebrottmålens och skattemålens samband utanför den direkta domstolsprocessen. Som har berörts tidigare kan det förväntas att ett förslag om samordning av utredningsinsatserna inom kort kommer att lämnas av USS. Det är knappast troligt att det allmännas företrädare efter en sådan samordning skulle sakna kännedom om läget i resp. process. I många fall är vidare den åtalade och den skattskyldige samma person. Därmed har han naturligtvis insyn i båda processerna. Också när den skattskyldige är en juridisk person kan man som regel utgå från att den som i egenskap av ställföreträdare är åtalad i brottmålet också företräder den juridiska personen i skattemålet. Det finns emellertid fall där sådan överensstämmelse inte föreligger. En person som är åtalad för

medverkan till ett skattebrott kan också sakna insyn i den skatteprocess som hänger samman med åtalet. Bl.a. med hänsyn till dessa fall är det viktigt att principen om parternas rätt att ta del av processmaterialet upprätthålls strikt.

Kravet på att parterna skall ha tagit del av allt material som ligger till grund för avgörandet hänger emellertid nära samman med reglerna om huvudförhandling i brottmål. En brottmålsdom får sålunda inte grundas på annat än vad som har kommit fram vid huvudförhandlingen. Det innebär att vad som har avhandlats vid ett förberedande sammanträde eller samråd inte utgör processmaterial. Har det under det förberedande stadiet kommit fram omständigheter av betydelse för utgången i brottmålet måste dessa således tas upp på nytt vid huvudförhandlingen om de skall ligga till grund för det slutliga avgörandet. Därmed får parterna under alla förhållanden tillfälle att ge sin syn på sådant material. Som sagts tidigare är det emellertid lämpligast att parterna får den möjligheten redan under målens förberedelse. I det sammanhanget vill kommissionen peka på den möjliqhet att använda telefon i rättegång som har tagits upp av bl.a. rättegångsutredningen (SOU 1982:26 s. 312). Kommer det fram nytt material vid ett samråd som parterna bör yttra sig över och det inte anses nödvändigt med ett gemensamt sammanträde, skulle ett telefonsammanträde med parterna kunna vara ett lämpligt alternativ. Man bör också överväga att föreskriva en skyldighet för tingsrätt att protokollera vad som förevarit vid samrådet.

7.3 Gemensamt sammanträde

Ett gemensamt sammanträde där allmän domstol och förvaltningsdomstol samordnat förbereder skattebrottmål och skattemål väcker flera frågor av både principiell och praktisk natur. Till de förra hör den utredningsskyldighet som föreligger i båda måltyperna och vilken sekretess som

skall gälla vid förhandlingen. Frågor av mer praktisk natur gäller inställelse vid förhandlingen samt protokoll- och lokalfrågor.

7.3.1 Utredningsskyldigheten

Inom processrätten brukar man tala om ackusatorisk process som en motsats till inkvisitorisk process. Den ackusatoriska processen utmärks av att rätten i stort sett befriats från efterforskande verksamhet och att det i stället lagts på parterna att bestämma vilken utredning som skall förebringas i målet. I en inkvisitorisk process är rätten i högre grad själv aktiv för att utreda sanningen.

Förvaltningsprocessen brukar sägas stå närmast på inkvisitorisk grund. Det anses sålunda ankomma på en förvaltningsdomstol att ex officio föranstalta om utredning i den mån parterna inte själva presterar tillräckligt material. Omfattningen av utredningsskyldigheten varierar i viss utsträckning beroende på målets art.

Vid de allmänna domstolarna gäller för alla måltyper grundregeln att det är parterna som i första hand skall stå för bevisningen men att rätten i den mån det behövs självmant får föranstalta om bevisning (35:6 RB). Detta innebär att processen i första hand skall vara ackusatorisk, men att det samtidigt finns ett inkvisitoriskt moment.

Vid RB:s tillkomst utgick man från att brottmålsprocessen, liksom rättegången i indispositiva tvistemål, skulle ha starka inkvisitoriska inslag. I fråga om de dispositiva tvistemålen förutsattes däremot att den ackusatoriska principen skulle göra sig mer gällande. Ett uttryck för denna skillnad är bestämmelsen i 35:6 RB om att rätten i

ett dispositivt tvistemål inte får ex officio kalla in ett nytt vittne.

I RB finns också regler om rättens s.k. materiella processledning, vilka syftar till att ge ramar för i vad mån rätten skall aktivt ingripa i utredningen av mål. Omfattningen av denna processledning är ett av processrättens mest diskuterade problem på senare tid. Utvecklingen efter RB:s tillkomst kan sägas ha präglats av att brottmålen i praktiken kommit att handläggas mer enligt ackusatoriska principer, medan en mer ingripande processledning från rättens sida på senare år blivit vanligare i de dispositiva tvistemålen (se vidare SOU 1982:26 s. 101 ff).

Av det nu sagda framgår enligt kommissionens mening att de grundläggande principerna för rättens utredningsskyldighet i brottmål resp. skattemål inte skiljer sig i något så grundläggande hänseende att man på grund därav behöver tveka inför tanken på en samordnad förberedelse. Det sagda utesluter naturligtvis inte att det ändå kan föreligga skillnader i fråga om rättens utredningsskyldighet. Avgörande för rättens agerande är givetvis principiellt sett vad varje mål kan antas kräva. Frågan om utredningsskyldighetens omfattning får därför bedömas bl.a. med utgångspunkt i syftet med rättegången i brottmålet resp. skattemålet. Kommissionen går närmare in på den frågan i det följande. Redan nu bör emellertid sägas att de skillnader som finns, enligt kommissionens mening inte vållar några oöverstigliga problem vid en samordning på förberedelsestadiet.

I brottmålsprocessen skall klargöras om den tilltalade brutit mot de regler som samhället ställt upp för medborgarnas handlande. Det är en allmän plikt att medverka med upplysningar under förundersökningen och vid en rättegång. Den som misstänks för brottet är dock undan-

tagen från denna plikt och endast i begränsad omfattning skyldig att medverka i utredningen.

Den tilltalade är visserligen regelmässigt skyldig att inställa sig vid en huvudförhandling. I förhållande till en part i tvistemål har den tilltalade emellertid en helt annan ställning. Detta markeras bl.a. genom att den "sanningsplikt" som i 43:6 RB är föreskriven för sådan part saknas i brottmålsprocessen. Vidare skall den tilltalade vid huvudförhandlingen "uppmanas" att ange om han erkänner eller förnekar gärningen och att redogöra för omständigheterna vid brottet (46:6 RB). Därav framgår att det inte är avsett att den tilltalade skall vara skyldig att ens besvara frågor. Den tilltalade kan inte heller meddelas s.k. editions- eller exhibitionsföreläggande.

Också för närstående till parterna har det gjorts inskränkningar i skyldigheten att medverka i en brottmålsprocess. Vissa begränsningar gäller också för en försvarares medverkan.

Av 1 § taxeringslagen (1956:623) framgår att utgångspunkten för bedömningen av skattemålet är att taxeringarna skall "bliva överensstämmande med skatteförfattningarna samt i möjligaste måtto likformiga och rättvisa". TL ger myndigheterna möjlighet att åstadkomma en likformig och rättvis beskattning i första hand genom den relativt omfattande upplysningsskyldighet som den skattskyldige själv har ålagts (22-36 §§ TL). Därtill kommer att även andra personer och organ i vissa fall är skyldiga att lämna uppgifter som rör den enskildes ekonomiska förhållanden (37-46 §§ TL).

En viktig förutsättning för uppgiftsskyldigheten är bestämmelserna i 20 § TL om skyldighet att föra anteckningar. Av stor betydelse är också regeln att en inkomst

skall uppskattas skönsmässigt om inte tillräckligt material föreligger för en tillförlitlig beräkning (21 § TL).

Den enskildes uppgiftsskyldighet koncentreras främst till skyldigheten att avlämna självdeklaration för den årliga taxeringen. I TL finns detaljerade regler om vad deklarationen skall innehålla. Dessutom bör den skattskyldige enligt 31 § 1 mom. TL därutöver lämna även andra upplysningar som kan vara av betydelse. Den skattskyldige är också enligt 31 § 1 mom. TL skyldig att efter anmaning lämna de upplysningar och förete alla de handlingar som behövs för kontroll av deklarationen. Av 49 § TL framgår vidare att denna skyldighet inte bara gäller vid det aktuella årets taxering utan avser även tidigare år.

Reglerna i TL om annans uppgiftsskyldighet har inte samma processuella betydelse för skattemålet som de bestämmelser i TL som avser den skattskyldiges upplysningsskyldighet. De bestämmelser som FPL innehåller om bevisning - framför allt vittnesplikten - ger nämligen rätten större möjligheter att inhämta upplysningar. I TL är sålunda upplysningsskyldigheten begränsad till vissa närmare angivna uppgifter, medan t.ex. ett vittne i domstolsprocessen i princip kan höras om allting som rör målet.

Det är uppenbart att brottmålet har en annan karaktär än skattemålet. Det kommer bl.a. till uttryck i de särskilda regler som gäller för den enskildes medverkan i de båda processerna. I brottmålet finns således regler som begränsar skyldigheten att medverka, medan det närmast motsatta förhållandet föreligger i skatteprocessen. Det är enligt kommissionens mening inte lämpligt att göra något ingrepp i dessa regler för de mål som behandlas vid en samordnad förberedelse. Man måste därför acceptera att rättens benägenhet att kräva medverkan av framför allt den enskilde kan vara större i skattemålet. Det behöver emellertid

enligt kommissionens mening inte innebära att en samordnad handläggning av brott- och skattemålen medför några särskilda problem i detta avseende. Det kan naturligtvis framstå som betänkligt från rättssäkerhetssynpunkt att rätten i skattemålet kan föranstalta om utredning till den enskilde partens nackdel på ett sätt som strider mot principerna för processledningen i brottmålet. Det bör emellertid framhålls att ett sådant resultat inte vore en följd av den samordnade handläggningen. Ett initiativ från rätten i ett skattemål får samma effekt på ett påföljande brottmål även om målen enligt nuvarande ordning behandlas var för sig. De uppgifter som har betydelse i skatteprocessen tas nämligen in i domen i skattemålet. Därmed blir uppgifterna tillgängliga också i den brottmålsprocess som hänger samman med skattemålet. Att uppgifterna förs in i brottmålsprocessen på ett tidigare stadium vid en gemensam förberedelse medför ingen skillnad i detta avseende.

Det bör slutligen framhållas att avsikten med förberedelsen är att bringa klarhet i parternas yrkanden och de omständigheter som har åberopats i målen samt att avgöra vilken betydelse sambandet mellan skattebrottmålet och skattemålet har för målens fortsatta handläggning. Det blir således inte fråga om att hålla förhör med den skattskyldige/tilltalade.

7.3.2 Sekretessfrågor

De sekretessfrågor som aktualiseras av ett integrerat förfarande enligt BRÅ:s modell har behandlats relativt utförligt i BRÅ-promemorian. När det gäller domstolssekretessen framhölls att skillnaderna i sekretessbestämmelserna framför allt visar sig när det blir fråga om att hålla förhandling i målen. För förhandlingssekretess i ett skattemål krävs endast att det hos domstolen gäller sekretess för de uppgifter som kan väntas bli förebringade vid förhandlingen. I skattebrottmålet krävs däremot i princip

att det bedöms vara av synnerlig vikt att den sekretessbelagda uppgiften hålls hemlig. Undantag härifrån görs endast för personalia och uppgifter om den enskildes affärsförhållanden. I sistnämnda fallet - som kan vara av betydelse i ett integrerat förfarande - krävs dock att det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs.

I BRÅ-promemorian diskuterades möjligheten att låta någon av de nämnda regleringarna tillämpas på förhandlingen i det integrerade förfarandet. Slutsatsen blev att det måste vara lämpligast att låta den sekretess som gäller för förhandlingen i allmän domstol gälla vid en gemensam domstolsförhandling i skattebrottmål och skattemål.

Den i BRÅ-promemorian förordade lösningen innebär att kravet på insyn i brottmålsprocessen prioriteras framför den enskildes behov av sekretess. Som har framhållits i BRÅ-promemorian ger en sådan ordning inte anledning till betänkligheter i de fall skattefrågan är gemensam i de båda målen. I det fallet blir uppgifterna i skattemålet redan med nuvarande ordning med stor sannolikhet offentliga i brottmålet. En samordnad handläggning medför därför inte någon skillnad i det avseendet. Det är endast sådana skattefrågor som saknar intresse för bedömningen av brottmålet som kan få en annorlunda behandling i det samordnade förfarandet. Om en sådan fråga tas upp vid en gemensam förhandling på vilken RB:s nuvarande regler om offentlighet tillämpas, kommer uppgifterna som regel att bli offentliga utan att det föreligger något egentligt skäl att bryta den enskildes sekretesskydd. Några av dessa frågor kan vara av mindre intresse för den enskilde och endast ligga till grund för bedömningar av mera skatteteknisk art. Andra frågor kan röra den enskildes affärsförhållanden. Därmed skulle sekretess i vissa fall gälla för uppgifterna även med nuvarande regler för förhandlingen i brottmålet. Man måste emellertid räkna med att

det kan förekomma för brottmålet "främmande" skattefrågor som inte kan hänföras till de nu berörda kategorierna. I de fallen skulle tillämpningen av reglerna om förhandlingssekretess i allmän domstol kunna sägas medföra nackdelar för den skattskyldige i ett samordnat förfarande.

I BRÅ-promemorian avvisades tanken på en särbehandling av de skattefrågor som faller utanför brottmålsprocessen. Kommissionen anser det också riktigt att de berörda domarna under en samordnad förhandling inte i detalj kan pröva huruvida varje skattefråga också hör till brottmålet och därmed är offentlig eller om den bör behandlas inom stängda dörrar. Det finns därför ett behov av en enkel regel om vilken sekretess som skall gälla vid ett gemensamt sammanträde. Enligt kommissionens mening är det inte givet att en muntlig förberedelse i brottmålet behöver vara offentlig i samma utsträckning som en huvudförhandling. Den allmänna insyn i brottmålsprocessen som offentligheten skall ge garanteras genom att allt relevant material måste redovisas vid den påföljande huvudförhandlingen. I vissa fall skulle kanske offentlighet vid sammanträdet verka hämmande på parternas vilja att medverka vid förhandlingen. Detta talar för att förvaltningsprocessens något snävare regler om offentlighet skulle kunna gälla vid sammanträdet. Kommissionen har emellertid med hänsyn till den stora betydelse som måste tillmätas huvudregeln om offentlig insyn i brottmålsprocessen stannat för att de sekretessregler som allmänt gäller för handläggningen av brottmål bör tillämpas vid det gemensamma sammanträdet. För detta talar också att det saknas anledning att annat än helt översiktligt beröra de frågor i skattemålet som inte är processmaterial i brottmålet. Som sagts tidigare finns det också i vissa fall möjlighet att göra undantag från regeln om offentlighet även med brottmålsprocessens regler om sekretess.

7.3.3 Inställelse vid sammanträdet

Som har anförts tidigare finns det f.n. inte någon uttrycklig regel som gör det möjligt att hålla muntlig förberedelse i brottmålet. Rättegångsutredningens lagförslag beträffande processen i tingsrätt omfattar emellertid en sådan bestämmelse. Enligt utredningens förslag skall det vara möjligt att förelägga den tilltalade att inställa sig personligen vid det förberedande sammanträdet. Föreläggandet skall kombineras med vite. Det föreslås också att den tilltalade skall kunna hämtas till ett sådant sammanträde (SOU 1982:25 s. 78).

Förvaltningsprocessen skiljer inte mellan en muntlig förhandling som hålls i förberedande syfte och en förhandling som har karaktär av huvudförhandling med t.ex. bevisupptagning och plädering. För inställelse vid ett sammanträde i skattemålet gäller därför FPL:s allmänna bestämmelser. Part skall alltid kallas till förhandlingen. Han får också föreläggas att inställa sig personligen. Har så skett är han skyldig att infinna sig. Några särskilda regler för när förhandling får hållas trots partens utevaro finns inte. Den enda sanktionen mot den enskildes utevaro är vite. Han kan således inte hämtas till förhandlingen med stöd av FPL. I vissa specialförfattningar finns denna möjlighet, t.ex. 10 § lag (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga. För skattemålen finns dock inte någon sådan regel.

De av RU föreslagna reglerna för sammanträde i brottmålsprocessen och FPL:s regler om inställelse vid förhandling är huvudsakligen desamma. På en väsentlig punkt skiljer sig dock bestämmelserna åt. Det gäller möjligheten att hämta den enskilde parten till förhandlingen. Om handläggningen av de samordnade målen sker enligt de föreslagna reglerna för brottmålsprocessen kan denne hämtas till förhandling i skattemålet. Det skulle innebära att

skatteprocessen "åker snålskjuts" på bestämmelserna för brottmålet. Ett motsvarande förhållande föreligger om den enskilde parten är häktad i brottmålet. Om bestämmelserna för inställelse vid det gemensamma sammanträdet i stället utformas med utgångspunkt i nuvarande regler för skattemålet kan det medföra att förberedelsen inte får den verkan som är avsedd. Enligt kommissionens mening bör därför regler av det slag som RU har föreslagit för brottmålsprocessen tillämpas vid det gemensamma sammanträdet.

Det nu sagda innebär inte att det behöver finnas någon gemensam regel om inställelse. Möjligheten att hämta den enskilde parten till sammanträdet föreligger således i princip bara i brottmålet. Den kan således inte utnyttjas för att tvinga en motsträvig part att inställa sig om hans närvaro har betydelse bara för en skattefråga som saknar samband med skattebrottmålet. Inte heller kan en skattskyldig som inte också är tilltalad i brottmålet hämtas till det gemensamma sammanträdet. Det gäller således oavsett om hans närvaro har betydelse för brottmålet eller ej.

Slutligen bör man i detta sammanhang också ta ställning till om en möjlighet att hålla sammanträde i brottmålsprocessen bör omfatta alla brottmål såsom RU föreslagit, eller om den bör begränsas till skattebrottmålen. Enligt kommissionens mening finns det ett klart behov av att hålla muntlig förberedelse också i andra mål om ekonomisk brottslighet, dvs. mål om gäldenärsbrott och valutamål. Det finns dessutom mycket som talar för att sammanträde bör kunna hållas även i brottmål som saknar anknytning till ekonomisk brottslighet. Ett sådant förslaq har som nyss sagts redan lämnats av RU. Förslaget övervägs f.n. i justitiedepartementet. Kommissionen anser det därför överflödigt att i detta sammanhang lägga fram något formellt förslag i denna del.

7.3.4 Ersättningsfrågor

I den samordnade processen betraktas skattebrottmålen och skattemålen som fristående från varandra. De frågor om ersättning som kan uppkomma vid ett gemensamt sammanträde skall därför behandlas med ledning av de regler som nu gäller för resp. mål. Ersättning till en part som inställer sig i skattemålet får t.ex. lämnas i den utsträckning FPL medger. Om den tilltalade och den skattskyldige är samma person kan emellertid både brottmåls- och skatteprocessens regler bli aktuella. Man måste därför ta ställninq till vilka regler som skall tillämpas. Den frågan behandlas i detta avsnitt.

Enligt RB har tilltalad i brottmål i vissa fall rätt till offentlig försvarare. Kostnaden för försvaret betalas då av allmänna medel. Om den tilltalade döms för brottet kan han dock bli skyldig att betala tillbaka beloppet till statsverket. Han är dock inte - annat än i undantagsfall - skyldig att betala mer än vad som svarar mot maximibeloppet för rättshjälpsavgiften.

Med stöd av rättshjälpslagens (1972:429) regler om rättshjälp åt misstänkt i brottmål kan den tilltalade också få ersättning för bl.a. kostnader för resa och uppehälle. Rätten till sådan ersättning är dock beroende av den tilltalades ekonomiska förhållanden. Även dessa kostnader kan den tilltalade bli skyldig att ersätta statsverket vid fällande dom.

I förvaltningsprocessen finns ingen allmän regel om rätt för enskild part till ersättning av allmänna medel för sina kostnader med anledning av en rättegång. Ersättning kan dock utgå i form av allmän rättshjälp. Om rättshjälp beviljas kan ersättning utgå bl.a. för kostnader för biträde och inställelse vid förhandling. I detta sammanhang bör dock framhållas att rättshjälp endast i begränsad

omfattning får beviljas näringsidkare i angelägenhet som uppkommit i näringsverksamheten. Förvaltningsdomstolarna är också i övrigt restriktiva med att bevilja rättshjälp för frågor som rör taxering.

I 15 § FPL ges emellertid rätten möjlighet att på grundval av en skälighetsbedömning tillerkänna part ersättning för kostnaderna vid en muntlig förhandling. Ersättning kan, i likhet med vad som gäller vid rättshjälp, utgå för resa och uppehälle men inte för förlorad arbetsförtjänst. Enligt förarbetena till rättshjälpslagen skall FPL:s regler tillämpas i första hand. Visar det sig därvid att ersättning inte kan utgå, bör reglerna om allmän rättshjälp tillämpas (prop. 1975:4 s. 261 och prop. 1972:132 s. 216).

För ersättning som utgår enligt 15 § FPL föreligger inte någon återbetalningsskyldighet. En annan sak är att den enskildes utsikter till framgång i processen kan ingå som ett led i bedömningen av om ersättning över huvud taget skall utgå.

Det föreligger således skilda principer för den enskildes möjligheter att få ersättning för de kostnader som kan föranledas av en rättegång i de berörda processerna. Det gäller både kostnaderna för juridiskt biträde och kostnaderna för inställelse vid förhandling.

I de fall det blir aktuellt med ett gemensamt sammanträde enligt kommissionens förslag kan man regelmässigt utgå från att den tilltalade har rätt till offentlig försvarare i brottmålet, medan möjligheten till biträdeshjälp i skattemålet är mer begränsad. Man bör vidare kunna räkna med att försvararen också är ombud i skattemålet. I det typiska fallet kan det därför vara svårt att avgränsa den offentlige försvararens uppdrag. Redan i dag kan emellertid en offentlig försvarare ha rätt till ersättning för de

åtgärder han vidtar i ett samtidigt anhängigt skattemål (NJA 1982 s. 212). Det synes därför inte möta något hinder att i dessa fall låta ersättningen till den offentlige försvararen avse hela arbetet vid den samordnade förberedelsen. För detta talar att det saknas skäl att vid det gemensamma sammanträdet mera ingående behandla andra skattefrågor än dem som är relevanta för skattebrottmålet. Att den enskilde parten i skattemålet får visst mindre biträde som han annars inte vore berättigad till bör inte föranleda annat ställningstagande. Det förhållandet att biträdeshjälpen kan komma att beröra vissa andra mindre skattefrågor än den fråga som hänger samman med åtalet medför sannolikt att den samordnade processen löper smidigare. Detta arbete har därmed ett allmänt värde också för skattebrottmålet.

När det gäller ersättning för inställelsekostnader bör ett liknande förfarande kunna tillämpas. Eftersom det gemensamma sammanträdet i den samordnade processen i första hand tillgodoser behovet av att påskynda handläggningen av skattebrottmålet är det naturligt att betrakta den enskilde som tilltalad.

Har den tilltalade rättshjälp i brottmålet bör han få ersättning för sin inställelse oavsett om vissa mindre för brottmålet främmande skattefrågor behandlas. Frågan kompliceras emellertid av att den ersättning som den enskilde kan vara berättigad till enligt 15 § FPL inte är återbetalningspliktig. Det skulle således kunna ligga i den enskildes intresse att hävda rätt till sådan ersättning när processen rör skattefrågor. Det skulle emellertid medföra alltför komplicerade regler med skilda utgångspunkter för bedömningen av en parts ersättning i den samordnade processen. Man bör därför även beträffande inställelsekostnaderna utgå från att dessa har föranletts av brottmålet.

Det påpekades inledningsvis att den tilltalade i vissa fall kan bli skyldig att betala statsverkets kostnader för brottmålsprocessen. I 31 kap. RB ges särskilda bestämmelser i detta avseende. Därav framgår att även åklagaren i vissa särskilda fall kan förpliktas att ersätta statsverket vad som har utgått av allmänna medel (31:3 RB).

Någon motsvarighet till RB:s bestämmelser om rättegångskostnader finns inte i FPL. I ett skattemål kan därför varken den skattskyldige eller en försumlig taxeringsintendent förpliktas att ersätta statsverkets kostnader. Endast i det fallet att rätten på begäran av en enskild part kallat ett vittne utan att parten hade godtagbart skäl för sin begäran, kan parten ålägqas återbetalningsskyldighet (26 § andra stycket FPL).

Det saknas skäl att ha särskilda regler om ansvaret för rättegångskostnader i brottmål som handläggs i en samordnad process. Om man väljer den lösning av ersättningsfrågorna som har antytts i det föregående blir det emellertid viktigt att se till att inte ett sådant brottmål belastas med kostnader som endast avser skattemålet. Eftersom den enskilde parten kan bli återbetalningsskyldig för brottmålskostnaderna kunde han annars komma i ett sämre läge än om brottmålet enligt nuvarande ordning behandlades för sig. Det bör dock påpekas att den tilltalade enligt 31:1 RB inte är skyldig att ersätta kostnader som inte skäligen varit påkallade för utredningen. Det finns således möjligheter för rätten att ta hänsyn till om en kostnad kan antas sakna samband med brottmålsutredningen.

7.3.5 Några praktiska frågor

Avslutningsvis skall behandlas några regler av praktisk natur som kan beröras vid ett sammanträde som är gemensamt för tingsrätt och länsrätt.

Tingsrättens sammanträden skall tillkännages genom s.k. uppropslistor. Listorna skall hållas tillgängliga för allmänheten. Tingsrätten skall också föra minnesbok med vissa uppgifter om vilka sammanträden som skall hållas. För länsrätt stadgas att de sammanträden som avser muntlig förhandling skall tillkännages genom upprättande av uppropslistor. Vissa uppgifter från länsrättens sammanträden skall antecknas i minnesbok.

På samma sätt finns andra bestämmelser av organisatorisk karaktär som har identisk eller likartad innebörd. I 5:9 RB har t.ex. meddelats bestämmelser om ordningen vid förhandling i bl.a. brottmål. Dessa bestämmelser äger motsvarande tillämpning för förvaltningsprocessen (16 § FPL). Likaså kan den som bryter mot dessa regler dömas till böter av både tingsrätt och länsrätt (9:5 RB och 38 § FPL).

Vidare finns i huvudsak likalydande bestämmelser om protokoll vid förhandlingar, såsom vad som skall antecknas i protokoll och vem som skall underteckna protokollet. Också FPL:s bestämmelser om tolk har avfattats med ledning av RB. Det gäller således samma regler för behandlingen av den frågan vid förhandlingar i brottmåls- och skatteprocesserna.

Som har sagts tidigare medför en samordnad process inte att skattebrottmålet och skattemålet läggs samman. Handläggningen bör således betraktas som delar av två skilda rättegångar som har vissa beröringspunkter. Det innebär att kallelser, uppropslistor, protokoll m.m. skall skrivas som vanligt i vart och ett av målen. Det bör emellertid framgå av handlingarna att det är fråga om en gemensam handläggning med ett mål från en annan domstol. Däremot bör det enligt kommissionens mening vara möjligt att ha en gemensam protokollförare i båda målen. Man bör således kunna skriva in i instruktionerna för tingsrätt och

länsrätt att notarieförordnande i resp. domstol medför behörighet att föra protokoll vid gemensamma sammanträden.

Det är enligt kommissionens mening inte nödvändigt att ställa upp några regler för sammanträdets gång. I flertalet fall bör det vara naturligt att börja med att behandla skattemålet och att avsluta med förberedande åtgärder i brottmålet. Därvid bör parterna i brottmålet i stora delar kunna hänvisa till vad som har sagts i skattemålet. Det bör vidare påpekas att det givetvis är tingsrättsdomaren som svarar för att brottmålet blir lämpligt behandlat, medan länsrättsdomaren har motsvarande ansvar för skattemålet. På samma sätt svarar också åklagaren och taxeringsintendenten var och en för sitt mål under den gemensamma förberedelsen.

7.4 Samordningen i överinstanserna

I de föregående avsnitten har kommissionen diskuterat möjligheten att förbereda skattebrottmål och skattemål samordnat i första instans. Ett sådant förfarande behöver naturligtvis inte nödvändigtvis medföra att processerna i överinstanserna skall samordnas. Det finns flera skäl för att reformens tyngdpunkt bör ligga på åtgärder i första instans. För en sådan inriktning talar bl.a. det förhållandet att många mål över huvud taget aldrig prövas av överinstanserna. Ökad kvalitet på avgörandena i första instans kan vidare antas leda till färre överklaganden. Därmed minskar också behovet av åtgärder i de högre instanserna. I övrigt talar emellertid de skäl som kan åberopas för samordning i första instans för att också processerna i överinstanserna samordnas. Framför allt gäller det processerna i mellaninstanserna, dvs. i hovrätt och kammarrätt.

Den handläggning av skattebrottmål och skattemål som äger rum i HD resp. regeringsrätten skiljer sig i flera avseenden från processerna i de övriga instanserna. Bl.a. krävs det prövningstillstånd för att målen skall behandlas i sak. Av det begränsade antal mål som förs vidare till dessa instanser är det således endast ett fåtal som verkligen blir föremål för fullständig prövning. Man kan inte heller komma ifrån att dessa domstolars ställning som prejudikatsinstanser gör att processen där har en annan karaktär än i de lägre instanserna. Med hänsyn härtill har kommissionen ansett att processerna i de högsta instanserna inte behöver tas upp i detta sammanhang.

7.4.1 Förutsättningar för samordning

Med den lösning av samordningsfrågan som kommissionen föreslår är möjligheterna till samordning av processerna i hovrätt och kammarrätt relativt begränsade. Det beror på de olika möjligheter att handlägga skattebrottmål och skattemål som finns. Enkelt uttryckt kan målen handläggas på tre sätt i allmän domstol och förvaltningsdomstol.

För det första kan ett skattebrottmål avgöras av tingsrätt utan att länsrättens avgörande avvaktas. I det fallet kan ett skattebrottmål som regel antas komma under hovrättens prövning innan länsrätten har hunnit behandla målet slutligt. Någon samordning mellan hovrätt och kammarrätt kan därmed inte komma i fråga.

I ett visst antal mål kan det motsatta förhållandet föreligga, nämligen att tingsrätten finner sig inte bara behöva avvakta länsrättens avgörande utan också kammarrättens och i vissa fall regeringsrättens. När skattemålet anhängiggörs i kammarrätten ligger brottmålet således kvar i tingsrätten. Inte heller i dessa fall kan det bli fråga om samarbete mellan hovrätt och kammarrätt. Det är visserligen kommissionens förhoppning att antalet sådana fall

skall begränsas med de åtgärder som kommissionen föreslår. Man måste emellertid räkna med att vissa skattebrottmål kommer att behöva handläggas i denna ordning även efter ett eventuellt genomförande av kommissionens förslag.

Den tredje möjligheten innebär att tingsrättens avgörande följer relativt snart efter länsrättens dom. I den mån målen då överklagas kan det föreligga praktiska möjligheter att samordna processerna i mellaninstans. I förhållande till de mål som handläggs enligt vad som har beskrivits i det föregående är denna grupp av mål sannolikt inte obetydlig. I absoluta tal är det emellertid inte något stort antal.

Regler om samordning av förberedelsen av skattebrottmål och skattemål i mellaninstans får således av flera skäl inte samma betydelse som samordningen i första instans. Det är emellertid inte något avgörande skäl mot en samordning också i hovrätt och kammarrätt. Enligt kommissionens förslag skall ett gemensamt sammanträde hållas bara när det verkligen är motiverat. Det föreslagna samrådet skall visserligen vara obligatoriskt, men kan ha formen av ett telefonsamtal. Enligt kommissionens mening är det därför inte någon risk att en samordning av det slaget skall uppfattas som betungande eller vara onödigt resurskrävande i förhållande till dess nytta.

Det är således kommissionens uppfattning att den samordnade förberedelsen bör omfatta också handläggningen i hovrätt och kammarrätt. Emellertid behöver man inte ha siktet inställt bara på samarbetet mellan de allmänna domstolarna och de förvaltningsdomstolar som befinner sig på samma nivå i instansordningen. Som har framgått av det föregående finns det åtskilliga skattebrottmål och skattemål som inte handläggs parallellt i de båda domstolsorganisationerna. Det kan därmed finnas ett behov av att samordna ett mål som anhängiggjorts i någon av mellaninstanserna med

ett mål som ännu inte avgjorts i första instans. I första hand gäller det ett i tingsrätt vilandeförklarat skattebrottmål som avvaktar kammarrättens prövning.

I de relativt begränsade antal fall där tingsrätten anser sig behöva avvakta också utgången av kammarrättens prövning kan man anta att skattebrottmålet och skattemålet har varit föremål för ingående samråd mellan tingsrätts- och länsrättsdomarna. Sannolikt har också ett gemensamt sammanträde hållits. Tingsrätten har emellertid ansett skattefrågan vara så svårbedömd att den först bör prövas av åtminstone kammarrätt. Enligt kommissionens mening kan det i sådana fall vara av värde att brottmåls- och skatteprocesserna även efter länsrättens avgörande hålls samman genom kontakter mellan de berörda domarna. I dessa fall bör tingsrättsdomaren rådgöra med den som ansvarar för skattemålets beredning i kammarrätt. Man bör inte heller utesluta möjligheten för tingsrätt och kammarrätt att hålla ett gemensamt sammanträde. Framför allt kan det behövas om processen tar en ny vändning i kammarrätten, t.ex. om nytt omfattande material då dras in i skattemålet.

7.4.2 Regler om fullföljd av talan

Enligt de nu gällande reglerna skall talan mot en tingsrätts dom i brottmål föras genom vad inom tre veckor från den dag då domen gavs (51:1 RB). Mot en länsrätts dom i ett skattemål skall talan föras genom besvär. Besvären skall anföras inom två månader. För den skattskyldige räknas tidsfristen från den dag då han fick del av domen och för taxeringsintendenten från den dag då domen meddelades (96 § TL).

Det förslag till integrerat förfarande som lämnades i BRÅ-promemorian omfattade också en samordning av reglerna för fullföljd av talan i brottmålet och skattemålet. För när-

varade föreligger nämligen vissa skillnader i det avseendet. Eftersom BRÅ-förslaget syftar till att åstadkomma att brottmåls- och skatteavgörandena meddelades samtidigt i de olika instanserna, var det av särskild betydelse att målen anhängiggjordes i varje instans vid samma tidpunkt.

Med den lösning av samordningsfrågan som kommissionen förordar får besvärsreglerna inte en lika framträdande roll. Som har påpekats tidigare föreligger det möjlighet till samordning av hovrätts- och kammarrättsprocesserna bara i ett begränsat antal av de mål som överklagas. Det gäller de fallen där tingsrätten endast avvaktar länsrättens avgörande. Eftersom besvärsfristen i skattemålet är längre än i brottmålet medför de nuvarande besvärsreglerna därför snarare att möjligheterna till samordning ökar. Den tidsskillnad som i de nu berörda fallen finns mellan länsrättens och tingsrättens avgöranden kommer således sannolikt att utjämnas.

För de begränsade antal fall där tingsrätten måste avvakta prövningen i samtliga instanser i förvaltningsdomstolarna har de långa besvärstiderna i skattemålen dock en menlig inverkan. Det är därför av intresse också med kommissionens förslag till åtgärder att överväga en ändring av besvärsreglerna för fullföljd av skattemålen. Närmast till hands skulle det ligga att låta besvärsfristen i skattemålen vara tre veckor. Därmed jämställs skattemålen med övriga mål som handläggs vid förvaltningsdomstolarna.

Som stöd för en besvärstid om två månader har i tidigare sammanhang åberopats parternas behov av erforderlig tid för att ta ställning till ett överklagande (prop. 1971:60 s. 103). Eftersom den skattskyldige ofta själv förde talan i skattemålen antogs han nämligen behöva en förhållandevis lång tid. När det gällde taxeringsintendenten åberopades det stora antal frågor om fullföljd som samtidigt kunde vara aktuella.

Det är kommissionens uppfattning att kortare besvärstid i skattemålen ligger väl i linje med önskemålet att förkorta handläggningstiden över huvud taget. En sådan förkortning är dock inte någon nödvändig förutsättning för kommissionens förslag till samordning av brottmåls- och skatteprocesserna. Enligt kommissionens mening bör besvärsreglerna därför i stället ses över i ett sammanhang som inte bara rör de mål som har samband med ett skattebrott. Kommissionen har också erfarit att frågan kommer att tas upp av skatteförenklingskommitten. I avvaktan på kommittens förslag bör man därför avstå från en särlösning för de s.k. åtalsmålen.

7.4.3 Koncentration av skattemål i mellaninstans

I avsnitt 6.4.3 har kommissionen påpekat att en enda länsrätt bör ha möjlighet att handlägga alla skattemål som rör samma åtal. Som sagts tidigare lägger kommissionen i annat sammanhang fram förslag till regler som syftar till ökad samordning av alla typer av skattemål. Kommissionen lägger därför inte fram något förslag som bara tar sikte på de s.k. åtalsmålen.

När det gäller processen i kammarrätterna saknas det anledning att göra motsvarande överväganden. En eventuell sammanläggning av skattemålen i länsrätt får också till följd att målen kommer att prövas av en kammarrätt oavsett om det ligger beslut av taxeringsnämnder från skilda län i botten. Det finns dessutom redan en regel som möjliggör att mål som handlagts av länsrätter som faller inom olika kammarrätters domkretsar men som rör samma beskattningsfråga prövas av en kammarrätt - 4 § förordning (1977:937) om kammarrätternas domkretsar m.m.

8 SAMORDNAT AVGÖRANDE

I det föregående kapitlet har lämnats ett konkret förslag till hur ett skattebrottmål och ett skattemål kan förberedas samordnat. Som sagts tidigare (avsnitt 6.3) kan man också överväga möjligheten att avgöra målen samordnat.

Ett förslag till samordnat avgörande rymmer flera frågor av betydande svårighetsgrad. Ett samordnat avgörande ställer också stora krav på dem som skall tillämpa förfarandet. Som sagts tidigare anser kommissionen därför att de domare som skulle kunna komma att beröras av en sådan reform först måste få möjlighet att tillämpa bestämmelserna om en samordnad förberedelse. Därigenom får de bl.a. den inblick i och erfarenhet av varandras arbetsområden som sannolikt är nödvändig för att en reform med samordnat avgörande överhuvud taget skall kunna införas utan övergångsproblem. De erfarenheter man vinner från en tids tillämpning av den samordnade förberedelsen är givetvis också betydelsefulla för ett ställningstagande till frågan om det är lämpligt att gå vidare med ett samordnat avgörande. Man bör då också - vilket inte är minst viktigt - kunna avläsa resultatet av de andra åtgärder som kan förväntas bli vidtagna, t.ex. på utredningssidan. Man får därmed en möjlighet att ånyo stämma av ett eventuellt förslag mot det då föreliggande behovet av åtgärder.

De förhållanden som nu har behandlats ligger tillsammans med de övriga omständigheter som har berörts i kommissionens allmänna överväganden till grund för kommissionens uppfattning att man bör inrikta ett förslag till åtgärder på att införa en samordnad förberedelse. Det kan emellertid framstå som naturligt att se en samordnad förberedelse och ett samordnat avgörande som en enhet. Som sagts tidigare har kommissionen också fått i uppdrag att överväga frågan om ett integrerat förfarande. Även om en samordnad förberedelse bör genomföras för sig och ett beslut

om införande av ett samordnat avgörande måste skjutas på framtiden, vill kommissionen därför i detta kapitel lämna några synpunkter på efter vilka riktlinjer ett samordnat avgörande skulle kunna utformas.

I ett första avsnitt belyses vilka ytterligare fördelar som kan stå att vinna med att den samordnade förberedelsen följs av ett samordnat avgörande. Därefter redovisas några allmänna utgångspunkter för ett förslag om avgöranden i skattebrotts- och skatteprocesserna. Kapitlet avslutas med kommissionens överväganden i frågan.

8.1 Behovet av samordnat avgörande

Med de åtgärder som kommissionen i det föregående har föreslagit för behandlingen av skattebrottmål och skattemål kan man komma till rätta med flera av de nuvarande problemen. Den samordnade förberedelsen, den samlade handläggningen av mål om ekonomisk brottslighet och möjligheten att förstärka de allmänna domstolarna med en förvaltningsdomare kan bl.a. antas leda till att tingsrätterna kan avgöra flera skattebrottmål utan att avvakta förvaltningsdomstolarnas prövning av beskattningsfrågan. Därmed undanröjs en stor del av de nackdelar som från tidssynpunkt annars följer av skattebrottets konstruktion.

Också för de skattebrottmål som med den av kommissionen föreslagna ordningen måste vilandeförklaras, innebär kommissionens förslag förbättringar. För dessa mål är det framför allt den skatteprocess som hänger samman med åtalet som behöver påskyndas. Som har sagts tidigare är det kommissionens uppfattning att den samordnade förberedelsen får betydande effekter på förvaltningsdomstolarnas handläggning av skattemålen. En liknande inverkan får för övrigt de förslag som kan förväntas angående utredningsstadiet (se avsnitt 6.4.2). Det är emeller-

tid en följd av systemet att handläggningen av de vilandeförklarade brottmålen drar ut mer på tiden än vad som normalt brukar förekomma i brottmål. Man bör alltså framför allt för denna målgrupp överväga om det finns möjlighet att ytterligare förkorta tiden mellan åtal och dom.

Vad som nu sagts ligger inom ramen för en allmän strävan att åstadkomma snabbare avgöranden. Som har framhållits tidigare (avsnitt 6.2) är den dubbelspåriga prövningen av skattefrågan i allmän domstol och förvaltningsdomstol också dålig processekonomi. I vissa fall kan enskilda parter, ombud och vittnen behöva medverka vid flera förhandlingar med huvudsakligen likartat innehåll. Samma skattefråga kan - åtminstone teoretiskt sett - behandlas i domstol vid sex olika tillfällen, dvs. tre gånger i vardera domstolsorganisationen (länsrätt, kammarrätt och regeringsrätt - tingsrätt, hovrätt och HD). Det är dock sällsynt att så sker i praktiken. För de enskilda personer som tvingas medverka i domstol kan emellertid redan en inställelse vara betungande. Med en sådan utgångspunkt kan naturligtvis varje ytterligare förhandling upplevas som påfrestande.

Nackdelarna med upprepade inställelser vid domstol ligger naturligtvis inte bara på det känslomässiga planet. Det medför också bl.a. ökade kostnader för staten i form av ersättningar till vittnen m.fl. Eftersom vittnesersättning inte alltid ger full täckning för inställelsekostnader kan dock också enskilda drabbas ekonomiskt.

I samband med behandlingen av den samordnade förberedelsen framhölls att en samordning medför en bättre överensstämmelse mellan det material som i båda målen skall ligga till grund för bedömningen av om det föreligger en oriktig uppgift som har medfört för låg beskattning. Om det gemensamma processmaterialet presenteras för domstolen vid ett och samma tillfälle utesluts t.ex. risken för att en s.k.

kvittningsinvändning görs först i brottmålet. En samordning av processerna bör därför verka ytterligare i riktning mot ökad snabbhet och rättssäkerhet.

Det finns också andra skäl för att begränsa antalet förhandlingstillfällen. En sådan åtgärd ger bl.a. mindre utrymme för den som med olika metoder söker förhala processerna (se avsnitt 6.2). Samordnade förhandlingar skulle således kunna medföra snabbare handläggning också av den anledningen.

Sammanfattningsvis bör således en ytterligare samordning av skattebrotts- och skatteprocesserna ta sikte på att dels påskynda processerna, dels söka minska de processekonomiska nackdelar som följer av den nuvarande dubbelbehandlingen. En viktig fråga är därvid möjligheten att skilja ut de mål som verkligen lämpar sig för en samordnad handläggning.

8.2 Allmänna utgångspunkter

Förfarandet i brottmål och skattemål är olika utformat. Om den avslutande handläggningen av dessa mål skall samordnas måste det därför klargöras om de nuvarande reglerna lägger något hinder i vägen eller om det av andra skäl är lämpligt med särskilda regler. Därvid är det allmänt sett att märka att brottmålsprocessen präglas av muntlighet, medan förfarandet i skattemål i princip är skriftligt. Skattemålet förbereds sålunda på det sättet att parterna utvecklar sina ståndpunkter genom att växelvis bemöta varandras skriftliga inlagor. Rätten grundar därefter sitt avgörande på en föredragning av dessa och andra åberopade handlingar. Brottmålet saknar förberedelse i denna mening. Parterna redovisar i stället muntligen sina slutliga ställningstaganden i målet vid den obligatoriska huvudförhandlingen. Det är också uteslutande på det material som kommer fram vid denna förhandling som rätten grundar sitt avgörande.

En annan principiell skillnad mellan förfarandena är graden av formbundenhet. För handläggningen av brottmålet finns detaljerade regler i rättegångsbalken (RB). Dessa regler ger små möjligheter att variera förfarandet i det enskilda fallet. Förvaltningsprocesslagen (FPL) är däremot utformad så att domstolen har större handlingsfrihet att anpassa förfarandet till olika uppkommande situationer.

Allmänt betraktat föreligger det sålunda betydande skillnader mellan processen i allmän domstol och förvaltningsprocessen. Det är emellertid viktigt att framhålla att det samordnade förfarandet endast rör två av de olika måltyper som kan behandlas vid de berörda domstolarna. Förfarandet i dessa mål kan därför stå varandra närmare än vad ett allmänt betraktelsesätt ger vid handen.

Som har framgått av de synpunkter som har redovisats i kap. 6 är det kommissionens uppfattning att man inte bör införa en s.k. fullständig integration där en och samma domstol avgör både skattebrottmålet och skattemålet. Av detta följer att ett samordnat avgörande inte innebär att den allmänna domstolen och förvaltningsdomstolen fattar gemensamma avgöranden i de båda målen. Samordningen avser således endast det skede av processerna då processmaterialet förebringas för domstolarna för de slutliga ställningstagandena. I samordningstanken ligger emellertid också att besluten - som resp. domstol fattar självständigt - om möjligt samordnas tidsmässigt.

Med denna utgångspunkt behövs inte någon ny processordning för den samordnade handläggningen. I stället bör man sträva efter att samordna avgörandena i skattebrottmålen och skattemålen inom ramen för de nuvarande reglerna för resp. process. Att man i några situationer tvingas ta ställning till vilken processordning som skall gälla och därmed utesluta tillämpningen av någon av dem medför ingen skillnad i detta avseende.

Ett samordnat avgörande innebär ändå att vissa brott- och skattemål handläggs i särskild ordning. För att bibehålla sambandet mellan de mål som fortsättningsvis handläggs i vanlig ordning bör man sträva efter att minimera skillnaderna mellan den samordnade och den ordinära processen. Eftersom förfarandet i brottmål i högre grad än skatteprocessen innehåller obligatoriska inslag synes det från den utgångspunkten vara mest ändamålsenligt att låta RB:s bestämmelser för rättegången i brottmål bilda utgångspunkt för utformningen av ett samordnat avgörande. Det innebär i första hand att målen regelmässigt avgörs efter en fullständig och sammanhållen muntlig förhandling.

Ett viktigare skäl för att låta RB ha företräde framför FPL är emellertid att RB med hänsyn till att den avser ett straffrättsligt förfarande har en mera detaljerad reglering av frågor som gäller den tilltalades rättssäkerhet. Även om ett reformbehov grundas på önskemålen om ökad snabbhet och bättre processekonomi måste således den enskildes rättssäkerhet sättas i första rummet. Det går emellertid knappast att tillämpa en generell regel för hela processen. En rättegång innehåller många olika delar, vars regler bärs upp av olika intressen. Man måste därför gå igenom reglerna för brottmåls- och skatteprocesserna och i de fall regelsystem har olika innebörd ta ställning till hur konflikten skall lösas. Som allmän utgångspunkt bör man emellertid kunna ha presumtionen att RB:s bestämmelser bör gälla vid ett samordnat avgörande.

Ett avgörande efter huvudförhandling innebär ett avsteg från huvudregeln om skriftlig handläggning av mål i förvaltningsdomstol. Att förvaltningsprocessen i allmänhet är skriftlig motiveras bl.a. av behovet av ett snabbt, billigt och enkelt förfarande för de rättssökande (prop. 1971:30 s. 535). Dessa krav på förfarandet gäller dock förvaltningsmål i allmänhet. De skattemål som kan komma i fråga för ett gemensamt avgörande skiljer sig väsentligt

inte bara från övriga skattemål utan också från många andra måltyper i förvaltningsdomstolarna. Det rör sig således om omfattande och komplicerade mål som regelmässigt har föregåtts av taxeringsrevision. Den skattskyldige biträds dessutom oftast av ett juridiskt ombud som vanligen är offentlig försvarare i en samtidigt pågående brottmålsprocess. För mål av denna typ finns det därför inte lika starka skäl att hävda principerna om ett skriftligt förfarande. Tvärtom anses det ofta lämpligt med muntliga inslag vid behandlingen av sådana mål, både i förberedande syfte och för att ge tillfälle till parts- och vittnesförhör.

Man kan emellertid också från domstolssynpunkt åberopa processekonomiska skäl för ett skriftligt förfarande i skattemålen. Många förvaltningsmål lämpar sig således väl för att avgöras efter en koncentrerad föredragning av ett skriftligt processmaterial. Särskilt betydelsefullt kan ett sådant förfarande vara för rättsområden med många mål. En fullständig muntlighet i sådana mål skulle bli mycket kostsam. De skattemål som kan bli föremål för en samordnad handläggning är emellertid få i förhållande till samtliga mål i förvaltningsdomstolarna. Inte heller ur samhällsekonomisk synvinkel kan det därför möta något hinder att gå från det skriftliga förfarandet i dessa mål.

Det bör avslutningsvis erinras om att rättegångsutredningen (RU) lämnat ett förslag till reformering av processen i underrätt (SOU 1982:25-26). Det är inte möjligt att i nuvarande skede avgöra när de föreslagna förändringarna kan vara genomförda. Man måste därför utgå från att brottmålsprocessen följer RB:s nu gällande regler. RU:s förslag innebär emellertid bl.a. en ökad flexibilitet i regelsystemet, som kan vara önskvärd vid en samordnad handläggning. Om förslaget leder till lagstiftning kan det därför underlätta ett införande av en samordnad process.

8.3 Överväganden

Enligt kommissionens mening finns det inte några avgörande praktiska eller principiella hinder mot ett samordnat avgörande. För att ett sådant avgörande skall vara möjligt krävs relativt begränsade ingripanden i de nuvarande processordningarna. De ändringar som behövs gäller huvudsakligen de områden som också berör den samordnade förberedelsen, dvs. sekretess- och ersättningsfrågor (se avsnitt 7.3).

Om man begränsar syftet med ett samordnat avgörande till att undanröja de olägenheter som en dubblering av förhandlingarna kan orsaka enskilda parter och vittnen kan man sannolikt åstadkomma förbättringar med relativt små ingrepp i den bestående ordningen. Ett fortsatt reformarbete kan då i första hand ta sikte på att möjliggöra en gemensam bevisupptagning. Föreligger det mål i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol med omfattande muntlig bevisning i en gemensam skattefråga bör förhören kunna hållas vid ett tillfälle inför båda domstolarna. Så kan också tänkas ske i de fall målen i och för sig inte är särskilt omfattande, men där ett eller ett par vittnen som skall höras i båda målen är avlägset bosatta.

Inför man en möjlighet att hålla en gemensam bevisupptagning för i första hand tingsrätt och länsrätt är steget inte långt till att låta en sådan gemensam förhandling också omfatta de delar som i övrigt förekommer vid muntlig handläggning, dvs. i princip sakframställning och slutplädering. Omfattar den gemensamma bevisningen merparten av den bevisning som skall förebringas vid rättegångarna i de båda målen, kan det vara en betydande fördel för parterna att på processerna avklarade i ett sammanhang. Med en sådan lösning skulle de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna hålla en gemensam förhandling där i princip allt processmaterial i båda målen presenteras.

Med siktet inställt på att nå processekonomiska vinster kan en samordnad handläggning medföra fördelar. Man bör emellertid också beakta att samordningen grundas på att handläggningen av skattebrottmål och skattemål rör en gemensam skattefråga. En samordnad process kan inte avskaffa beroendet mellan brottmåls- och skatteprocesserna. Tar man hänsyn också till detta förhållande blir bilden därför betydligt mer komplicerad. Det finns således skäl att anta att många av de skattebrottmål som lämpar sig för att avgöras gemensamt med ett skattemål är sådana mål som inte kan avgöras av tingsrätten innan åtminstone länsrätten har prövat skattefrågan. I sådana mål kan tingsrätten i och för sig hålla en gemensam förhandling med länsrätten men inte döma i brottmålet förrän den fått del av länsrättens ställningstagande i frågan.

Det är inte lämpligt att tingsrätt och länsrätt håller en gemensam överläggning. Vid en sådan överläggning skulle det vara ofrånkomligt att ledamöterna i de berörda domstolarna kom att delta i de diskussioner som leder fram till varandras avgöranden. Att någon på detta sätt tar aktiv del i överläggningen till en dom utan att vara ansvarig för domen är inte någon godtagbar ordning. Den gemensamma handläggningen av skattebrottmålet och skattemålet måste således upphöra i och med att förhandlingen avslutas.

För att få besked i skattefrågan måste tingsrätten i stället avvakta länsrättens dom. Det innebär att tiden från det att förhandlingen avslutas till dess tingsrättens dom meddelas kan bli något längre än enligt nuvarande ordning. Å andra sidan får tingsrätten genom länsrättens dom tillgång till en kvalificerad bedömning av den skatterättsliga frågan. Eftersom förhandlingen har varit gemensam är de från skattesynpunkt relevanta omständigheterna i brottmålet identiska med de som legat till grund för länsrättens bedömning. Ett sådant förhållande föreligger inte

alltid med nuvarande ordning där den tilltalade kan ändra sin inställning vid handläggningen av brottmålet. Det gemensamma processmaterialet i skattebrottmålet och skattemålet gör att tingsrätten i flertalet fall bör kunna fatta sitt beslut relativt snabbt när väl länsrättens bedömning av skattefrågan har redovisats.

De delar av brottmålsprocessen som saknar samband med skattemålet kan naturligtvis i sin helhet bedömas omedelbart efter en gemensam förhandling. För att inte intrycken från förhandlingen skall gå förlorade måste emellertid tingsrätten då också bedöma den med skattemålet gemensamma skattefrågan så ingående som möjligt. Rätten kan t.ex. avgöra huruvida den anser att parterna förmått styrka åberopade omständigheter. Den skatterättsliga bedömningen får sedan göras med ledning av länsrättens dom.

Enligt kommissionens mening är den nu skissade ordningen långt ifrån problemfri. En rättegång där ledamöterna i tingsrätt och länsrätt uppträder vid sidan av varandra kan också framstå som väl okonventionell. Som sagts tidigare måste dock ett förslag till åtgärder vägas mot det förväntade behovet. En kraftig tillströmning av mycket komplicerade mål kan således i och för sig kräva drastiska åtgärder. Eftersom det enligt kommissionens uppfattning av andra skäl inte är lämpligt att införa en samordnad process i ett sammanhang (avsnitten 5.3 och 8.1) måste detta ställningstagande göras vid ett senare tillfälle. Då har de nya regler för domstolarna som kommissionen föreslagit hunnit tillämpas en tid. Man kan också väga in andra faktorer som har betydelse för möjligheterna att införa ett samordnat avgörande. RU:s förslag till flexiblare process i allmän domstol bereds f.n. inom regeringskansliet, USS utredningsarbete om viss samordning inom polis-, åklagare- och skatteväsendena kommer att redovisas under sommaren 1984 och skatteförenklingskommittéens överväganden om bl.a. besvärsreglerna i skatteprocessen kan också förväntas under år 1984.

Man kan således konstatera att ett förslag till samordning som syftar till att undanröja vissa processekonomiska nackdelar med det nuvarande dubbelarbetet synes vara motiverat, medan ett förslag med ett vidare syfte framstår som betydligt mer komplicerat och mindre självklart. Det är kommissionens mening att man på sikt bör kunna öppna möjligheten att hålla gemensam bevisupptagning i skattebrotts- och skatteprocesserna. Huruvida man bör driva samordning längre måste däremot bedömas i belysning av bl.a. resultatet av de åtgärder som har föreslagits på de olika områden som berör domstolarnas handläggning av skattebrottmål och skattemål.

Som sagts tidigare (avsnitt 6.3) har kommissionen avstått från att föreslå en fullständig integration av skattebrottmåls- och skatteprocesserna. I stället har kommissionen sökt lösa de särskilda problem som möter vid handläggningen av skattebrottmålen genom att förfarandet i skattebrottmål och skattemål samordnas. En långt driven samordning framstår enligt kommissionens mening också som tveksam. Kommissionen har av tidsskäl inte haft möjlighet att i detalj studera alla aspekter av en sådan samordning. Utredningsarbetet har emellertid som framgått av det föregående visat att den rymmer flera svåra problem. Kommissionen har bl.a. därför stannat för att samordningen av skattebrottmåls- och skatteprocesserna endast skall avse det förberedande stadiet. Tillsammans med förslaget om förstärkt kompetens hos de allmänna domstolarna bör en sådan lösning enligt kommissionens mening åtminstone tills vidare vara en lämplig åtgärd. Som tidigare anförts finns det dock skäl som talar för ytterligare samordning eller integration av skattebrotts- och skatteprocesserna. Kommissionen förordar emellertid att man avvaktar resultatet av de förslag kommissionen nu lämnat innan man på nytt tar ställning till den frågan.

9 KOSTNADER

9.1 Inledning

Kommissionens förslag innebär i korthet följande. Handläggningen av mål om skattebrott, gäldenärsbrott och valutabrott (Eko-mål) flyttas från tingsrätterna i allmänhet till ett mindre antal tingsrätter. Dessa tingsrätter får möjlighet att vid behandlingen av sådana mål förstärka sin kompetens genom medverkan av ekonomiskt sakkunniga ledamöter och domare från allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller vid hovrätternas handläggning av Eko-målen. Därutöver föreslås en ökad samordning av handläggningen av skattebrottmål och skattemål i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Denna samordning kan ske dels genom samråd mellan domare från de berörda domstolarna, dels genom att domstolarna håller gemensam muntlig förberedelse i vissa skattebrottmål och skattemål. Också möjligheten att förstärka de allmänna domstolarna med en domare från allmän förvaltningsdomstol kan ses som ett led i samordningen av skattebrottmåls- och skatteprocesserna. Kommissionens förslag bygger bl.a. på att muntlig förberedelse kommer att bli ett vanligt inslag vid handläggningen av mål som rör ekonomisk brottslighet. Slutligen har kommissionen utgått från att de föreslagna åtgärderna följs av särskilda utbildningsinsatser som riktas till de domare som berörs av reformen.

Kommissionens förslag får flera konsekvenser. Koncentrationen av mål till vissa domstolar och i några fall till avdelningar inom de domstolarna samt den samordnade handläggningen av skattebrottmål och skattemål får betydelse för resursåtgång och resursfördelning inom domstolsväsendet. Förslaget om förstärkt kompetens vid tings- och hovrätterna får direkta effekter genom tillkommande lönekostnader för de särskilda ledamöterna och eventuellt också för de lagfarna domarna. Till detta kommer kostnader för utbildning. Bortsett från förslaget om expertmedverkan

innebär emellertid kommissionens förslag inte några nya kostnadskrävande organisatoriska förändringar av det nuvarande domstolsväsendet. Kommissionens förslag innebär i stället att de nuvarande resurserna fördelas om och att den befintliga organisationen för hanteringen av Eko-målen utnyttjas bättre. Det är därför kommissionens uppfattning att den effektivare hanteringen av Eko-målen på sikt kommer att leda till kostnadsbesparingar. Kommissionen återkommer till denna fråga i avsnitt 9.2.

I detta kapitel belyses de kostnader som följer av kommissionens förslag närmare. Inledningsvis behandlas de resursfrågor som aktualiseras av förslaget om koncentration och samordning. Efter ett försök till beräkning av det kommande behovet av domare och experter för handläggningen av Eko-mål redovisas de uppskattade kostnaderna härför. Slutligen berörs frågan om kostnader för utbildningen.

9.2 Kostnader för koncentrationen av Eko-målen

Kommissionens förslag innebär att mål som rör vissa typer av brott - skattebrott, gäldenärsbrott och valutabrott - inte längre skall handläggas av samtliga tingsrätter. Handläggningen av dessa mål skall i stället koncentreras till ett begränsat antal tingsrätter. Därmed uppkommer en ökad belastning på dessa tingsrätter och en motsvarande minskning för de övriga.

Omfördelningen av Eko-målen ställer i sig inte krav på ökade resurser totalt sett. Däremot kräver den att de befintliga resurserna fördelas om. För resursfördelningen inom domstolsväsendet svarar i huvudsak DV. Det får därför bli en uppgift för verket att i sitt dimensioneringsarbete fördela om resurserna så att de tingsrätter som skall handlägga Eko-målen får erforderliga resurser.

Det kan - i vart fall i ett inledningsskede - vara svårt att frigöra resurser från de tingsrätter som blir av med Eko-målen eftersom minskningen av mål knappast i något fall torde motsvara hela eller ens halva tjänster. F.n. måste emellertid DV i inte obetydlig utsträckning förstärka de mindre tingsrätterna med extra resurser. Det gäller bl.a. i de fall då så stora mål om ekonomisk brottslighet kommer in till en tingsrätt att de inte kan klaras inom den ordinarie organisationen. Med kommissionens förslag kommer detta förstärkningsbehov att falla bort för Eko-målen vid de tingsrätter som inte längre skall handlägga sådana mål. De resurser som då frigörs kan användas till eventuella förstärkningar av Eko-tingsrätterna. Den samlade handläggningen av Eko-målen och expertmedverkan vid Eko-tingsrätterna kommer som sagts tidigare att ge domare och annan personal en helt annan vana och erfarenhet av dessa måltyper. Därmed bör målen kunna behandlas mer rationellt och effektivt än vad som i dag är fallet. Sammantaget bör de nu nämnda förhållandena på sikt komma att leda till besparingar. Det gäller även om man tar med i beräkningen att statens kostnader för resor och uppehälle för parter och vittnen samt i vissa fall också för rättens ledamöter, kommer att öka (se avsnitt 3.2 och 3.3).

För hovrätternas del får reformen mindre verkningar. Eko-målen skall liksom hittills handläggas av samtliga hovrätter. Kommissionen har emellertid förutsatt att handläggningen av målen skall koncentreras till ett fåtal avdelningar inom hovrätterna. Detta kan i viss utsträckning tänkas påverka hovrätternas interna resursfördelning.

Slutligen vill kommissionen framhålla att den omfördelning av mål som reformen förutsätter bör kunna genomföras utan särskilda åtgärder för diarieföring, aktuppläggning och andra kansliåtgärder. Härvidlag skiljer sig Eko-målen inte från andra mål som hanteras av de berörda domstolarna.

9.3 Kostnader för samordningen av skattebrottmål och skattemål

Kommissionens förslag om en samordnad förberedelse i skattebrottmål och skattemål ställer de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna inför nya uppgifter. Kommissionen bedömer emellertid att det ökade resursbehovet för det informella samrådet och de gemensamma förberedelserna har så jämförelsevis ringa omfattning att det saknar nämnvärd betydelse från kostnadssynpunkt. Det torde dessutom mer än väl vägas upp av de rationaliserings- och effektivitetsvinster som en samordning kan ge.

I ett avseende medför emellertid kommissionens förslag om samordning ökade kostnader, nämligen i fråga om förvaltningsdomarnas medverkan vid prövningen av skattebrottmål i allmän domstol. I den mån förvaltningsdomare tas i anspråk i de allmänna domstolarna går förvaltningsdomstolarna förlustiga motsvarande arbetskraft. Det är inte möjligt att på förhand ange omfattningen av denna medverkan. Med utgångspunkt i det nuvarande antalet mål om skattebedrägerier, som utgör det huvudsakliga området för skattedomarnas medverkan, och med beaktande av den tid sådana mål kräver vid förhandling (se avsnitt 2.1) kan emellertid den sammanlagda tidsåtgången för deltagande i förhandlingar beräknas uppgå till drygt 1 300 timmar per år. Det motsvarar något mindre än en årsarbetskraft. Till detta bör man lägga tid för förberedelse och efterarbete. Man måste också beakta behovet av förvaltningsdomarens medverkan i andra instans. Det kan därför antas att förvaltningsdomstolarna måste avstå sammantaget omkring tre årsarbetskrafter till de allmänna domstolarna. Denna belastning är dock marginell sedd i förhållande till de allmänna förvaltningsdomstolarnas totala anslag (0,4 %).

9.4 Kostnader för lagfarna domare och experter

Kommissionens förslag om koncentration av handläggningen av Eko-mål till vissa tingsrätter medför att målen kommer att handläggas av ett begränsat antal lagfarna domare. Detsamma gäller för hovrätterna där målen koncentreras till vissa avdelningar. Bl.a. såsom underlag för kommande utbildningsinsatser och för en uppskattning av vissa lönekostnader görs i detta avsnitt ett försök att beräkna behovet av lagfarna domare för handläggningen av Eko-mål. Därefter uppskattas på motsvarande sätt omfattningen av den föreslagna expertmedverkan, såsom underlag för en bedömning av tillkommande kostnader för sådan medverkan.

9.4.1 Domarbehovet i tingsrätt och hovrätt

F.n. avgör tingsrätterna i genomsnitt ca 230 mål per domare och år. Brottmålen representerar därvid en genomsnittlig svårighetsgrad uttryckt i förhandlingstid per mål av 0,99 timmar.

De mål om ekonomisk brottslighet som skall handläggas i särskild ordning (Eko-mål) uppgår f.n. till drygt 1 700 (se avsnitt 2.1 och 3.2). Däri ingår mål av skiftande svårighetsgrad. Erfarenheten visar att dessa mål genomsnittligt sett är mer resurskrävande än andra brottmål. Denna erfarenhet bekräftas av uppgifter om handläggningstiderna vid Stockholms tingsrätts avdelning för mål om ekonomisk brottslighet. Den genomsnittliga handläggningen för de 431 mål som under 1982 avgjordes vid avdelningen var 3,3 timmar per mål. Mål om ekonomisk brottslighet kan därför beräknas ta mer än tre gånger så stora resurser i anspråk som andra brottmål. Detta betraktelsesätt anlagt på Eko-målen och med nuvarande avverkning i tingsrätterna utvisar ett domarbehov av omkring 25 årsarbetskrafter i tingsrätterna, beräknat efter 1982 års målmängd. Med hänsyn till den förväntade ökningen av målmängden skall dock detta domarbehov ses som ett minsta antal.

I avsnitt 2.1 har gjorts ett försök att belysa hur mål om ekonomisk brottslighet fördelar sig över landet (tabell 6). I de två vänstra kolumnerna redovisas antalet brott från domstolsstatistiken. För att underbygga en tänkbar prognos har i de två högra kolumnerna tagits med de mål om ekonomisk brottslighet som kommer in till länsåklagarmyndigheterna samt polisens balanser av sådana mål.

Av uppgifterna i tabell 6 framgår att tingsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö svarar för 23, 15 resp. 16 % av målmängden och att återstoden (46 %) fördelas på landet i övrigt. Med dessa uppgifter som grund skulle det tidigare beräknade domarbehovet (25 årsarbetskrafter) fördela sig med sex i Stockholm, fyra vardera i Göteborg och Malmö samt återstoden i övriga landet. Beaktas å andra sidan situationen hos länsåklagarna och polisen kan man konstatera en relativ förskjutning från Stockholmsområdet till de båda andra storstäderna och landet i övrigt. Med hänsyn tagen till detta förhållande skulle de 25 domarårsarbetskrafterna fördela sig med omkring fyra i var och en av de tre största tingsrätterna och resterande del i övriga tingsrätter.

Den sist angivna fördelningen synes stämma närmast överens med de nuvarande förhållandena. F.n. åtgår i Stockholms tingsrätt inte fullt fyra domarårsarbetskrafter för mål om ekonomisk brottslighet och något färre i Göteborg och Malmö. Det bör dock betonas att det med mål om ekonomisk brottslighet då avses ett mer vidsträckt målområde än de måltyper (Eko-mål) som berörs av kommissionens förslag.

Med hänsyn till det nu sagda och med beaktande av att de berörda tingsrätterna enligt kommissionens förslag får vidgade domkretsar i förhållande till vad som nu gäller (se avsnitt 4.1), synes en rimlig fördelning av det beräknade domarbehovet vara sex för Stockholms tingsrätt, fyra för Göteborgs tingsrätt, tre för Malmö tingsrätt och

tolv för landet i övrigt, allt beräknat i årsarbetskrafter. Som sagts tidigare utgår beräkningen från de förhållanden som gällde år 1982. Man får därför räkna med att domarbehovet kommer att vara betydligt större vid den tidpunkt som en reform kan genomföras.

Det nu angivna antalet domare uttrycker behovet i årsarbetskrafter. Eftersom det måste finnas minst en domare för Eko-målen vid varje Eko-tingsrätt är det totala antalet domare som kan komma att handlägga Eko-mål större. Man bör således räkna med att det behövs åtminstone ytterligare tio domare, eller tillsammans 35 domare. När det gäller att avgöra hur många domare som kan behöva särskild utbildning måste kretsen vidgas ytterligare. Med beaktande av bl.a. vikariebehov, cirkulation och annan omsättning samt den väntade ökningen av målantalet bör målgruppen för utbildning i vart fall inte understiga 70 domare i tingsrätterna.

Antalet hovrättsdomare som kommer att döma i Eko-mål kan beräknas enligt följande.

År 1982 avgjordes i hovrätterna drygt 17 000 mål, eller ca 500 mål per hovrättsavdelning. En hovrättsavdelning består vanligtvis av fem juristdomare. Enligt vad som sagts i avsnitt 2.1.2 om nuvarande målmängd, kommer drygt 350 Eko-mål f.n. in till hovrätterna. Erfarenheterna visar att de mål om ekonomisk brottslighet som överklagas till hovrätterna är synnerligen svåra och resurskrävande. Även med beaktande härav ger emellertid enbart Eko-målen inte full sysselsättning åt mer än ett fåtal av landets 34 hovrättsavdelningar.

Kommissionen har stannat för att inte föreslå en koncentration av handläggningen av Eko-målen till viss eller vissa hovrätter. Kommissionen har emellertid utgått från att målen skall styras till vissa avdelningar inom hov-

rätterna. Om man för Svea hovrätts del antar att målen koncentreras till två eller tre avdelningar och för de övriga hovrätterna till i huvudsak en avdelning vardera, kommer 7 till 8 hovrättsavdelningar med tillsammans omkring 40 domare att handlägga Eko-mål. Dessa domare bör också bli föremål för särskilda utbildningsinsatser.

9.4.2 Behovet av experter

Enligt kommissionens förslag skall ekonomiskt sakkunniga ledamöter kunna ingå i både tingsrätt (13 st.) och hovrätt. Enligt förslaget skall rätten från fall till fall avgöra om sådan medverkan behövs. Avsikten är att tillföra rätten djupare ekonomisk sakkunskap i svåra och komplicerade mål. Däremot skall t.ex. enkla och erkända mål kunna avgöras utan medverkan av experter.

I avsnitt 2.1 har det nuvarande antalet svåra Eko-mål i tingsrätterna uppskattats till ca 500 per år. Det kan förutsättas att expertmedverkan kommer att behövas i minst så många mål. Vidare kommer tingsrätterna sannolikt i ett inledningsskede att förordna om expertmedverkan även i andra mål för att garantera rättens sakkunskap och kompetens. De fortsatta beräkningarna utgår därför från att experter kan antas medverka i omkring hälften av Eko-målen (ca 850).

Den sammanlagda tjänstgöringstiden för de särskilda ledamöterna kan beräknas enligt följande.

Som sagts tidigare utgår beräkningarna från att särskilt sakkunniga ledamöter kommer att medverka i omkring hälften av Eko-målen, eller drygt 850. Den genomsnittliga förhandlingstiden för samtliga Eko-mål har beräknats till omkring 3,3 timmar (se avsnitt 2.1). Det kan emellertid antas att de Eko-mål som kräver medverkan av sakkunniga ledamöter har en längre genomsnittlig förhandlingstid. Förhandlings-

tiden för sådana mål kan uppskattas till 5 timmar. Under förutsättning att den särskilde ledamoten behöver minst lika lång tid för förberedelse och efterarbete, kan en sammanlagd sakkunnigmedverkan i tingsrätterna beräknas uppgå till minst 8 500 timmar per år.

På motsvarande sätt och med utgångspunkt i den målmängd som har beräknats för hovrätterna, kan de sakkunnigas medverkan i den instansen uppskattas till omkring 3 500 timmar per år. Därvid har förutsatts att sakkunnigmedverkan i hovrätt kommer att äga rum i flertalet mål.

9.4.3 Kostnadskonsekvenser

De ekonomiskt sakkunniga ledamöterna avses dels bli knutna till domstolarna på samma sätt som de tekniska ledamöterna i fastighetsmål, dels förordnas som uppdragstagare med arvode efter mönster från bl.a. patentprocessen - jfr förordningen (1982:814) om ersättning till nämndemän och vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet m.m.

Enligt kommissionens förslag bör det i ett inledningsskede finnas åtta fast anställda sakkunniga ledamöter (sex vid tingsrätterna och två vid hovrätterna). Kostnaderna för dessa ledamöter kan uppskattas till omkring (8 x 300 000 =) 2 400 000 kronor.

I avsnittet om beräkningen av behovet av experter har antagits att tings- och hovrätterna kommer att anlita ekonomiskt sakkunniga ledamöter i minst 12 000 timmar. De fast anställda sakkunniga ledamöterna bör teoretiskt sett tillsammans kunna svara för (8 x 1 600 =) 12 800 timmar. I praktiken kan man emellertid inte räkna med att de kan utnyttjas i sådan utsträckning. Man bör därför utgå från att minst 1 000 timmar måste täckas av de fristående sakkunniga ledamöterna.

Ersättning till de fristående sakkunniga ledamöterna är liksom lönen till de fast anställda ledamöterna en förhandlingsfråga. Den måste uppgå till ett sådant belopp att tillräckligt kvalificerade revisorer kan rekryteras. Enligt vad kommissionen har inhämtat skulle ersättningen till en kvalificerad revisor för ett uppdrag av nu angivet slag kunna ligga mellan 400-600 kronor per timme. Om man som jämförelse tar de dagarvoden som gäller för de civilingenjörer som är tekniska ledamöter i patentprocesser - 400 kronor för sammanträdesdag och 200 kronor för dagar som avser förberedande åtgärder - och de taxor som gäller för advokater i det statliga rättshjälpssystemet (295-325 kronor) framstår det enligt kommissionens mening som troligt att ersättningen till de fristående sakkunniga ledamöterna kan sättas lägre utan att det föreligger någon risk för att rekryteringen försvåras. För att inte de kostnader som följer av kommissionens förslag skall underskattas har kommissionen ändå valt att utgå från ett arvode om 400 kronor per timme. Kostnaden för de fristående ledamöternas medverkan kan således uppskattas till (1 000 x 400 =) 400 000 kronor.

Med ledning av vad som nu har sagts kan den sammanlagda årliga kostnaden för expertmedverkan i Eko-tingsrätterna och hovrätterna beräknas till knappt tre miljoner kronor (2 400 000 + 400 000 = 2 800 000). Det måste betonas att siffrorna är ungefärliga. Det är således inte bara nivån på ersättningar till de ekonomiskt sakkunniga ledamöterna som nu inte kan anges exakt. Som har framhållits tidigare är det också svårt att närmare ange både det totala antalet Eko-mål och hur många sådana mål som föranleder behov av förstärkning med sakkunniga ledamöter. Det är vidare svårt att överblicka hur långa handläggningstider som Eko-målen kommer att kräva.

Reformen kan också få vissa konsekvenser i kostnadshänseende när det gäller de lagfarna domarnas medverkan. F.n. utgår lönetillägg till bl.a. tingsrättsdomare som dömer i speciella mål, t.ex. fastighetsmål och vattenmål. Genom reformen sker en ytterligare specialisering av vissa domare, främst i de allmänna domstolarna men också i förvaltningsdomstolarna. För att de krav skall kunna uppfyllas som man bör ställa på dessa domare, vid rekryteringen och fortlöpande i form av utbildning m.m., kan det vara rimligt med en särskild ersättning också för domare som handlägger eller deltar i handläggningen av Eko-mål. Denna ersättning bör fastställas efter förhandlingar mellan berörda parter. Om man utgår från de lönetillägg per månad som gäller för domare som handlägger fastighetsmål (675 kronor) kan de årliga kostnaderna för Ekotingsrätterna uppskattas till omkring 300 000 kronor (35 x 12 x 675 = 283 500). Till detta kommer ett mindre belopp, uppskattningsvis 50 000 kronor, för de domare i allmän förvaltningsdomstol som skall delta i prövningen av i första hand skattebrottmålen. Den sammanlagda kostnaden kan således antas ligga omkring 350 000 kronor.

9.5 Kostnader för utbildningen

Kommissionen har i flera sammanhang framhållit vikten av ökade kunskaper hos de domare som skall handlägga mål om ekonomisk brottslighet och det därtill knutna behovet av utbildning. Kommissionen har utgått från att en kraftigt ökad utbildningsinsats kommer till stånd. I avsnittet om koncentration av handläggningen av Eko-mål till vissa tingsrätter (4.1.1) har som ett av skälen för koncentrationen anförts att effektiva utbildningsinsatser förutsätter att de kan riktas endast till ett begränsat antal domare.

I en skrivelse som överlämnas till regeringen samtidigt med detta betänkande har kommissionen närmare utvecklat

utbildningsbehovet i domstolarna och dragit upp riktlinjer för hur utbildningen bör utformas. I skrivelsen har kommissionen samtidigt framhållit att DV - som närmast svarar för utbildningen - bör tillföras erforderliga medel för att utbildningen skall kunna komma till stånd. I fråga om utbildningsbehovet och riktlinjerna för utbildningen hänvisas till skrivelsen. I detta avsnitt skall endast göras ett försök att uppskatta de beräknade kostnaderna för en sådan utbildning.

DV:s anslag för efterutbildning inom dess verksamhetsområde uppgår 1983/84 till tre miljoner kronor. Det får med hänsyn till det stora verksamhetsområdet anses vara en förhållandevis blygsam summa. Fördelat på samtliga anställda ger anslaget i stort sett möjlighet till en utbildningsdag per anställd och år. Utbildningsinsatserna för bl.a. domare har därför måst hållas på en relativt låg nivå. För domare arrangerar DV studiedagar i skilda ämnen samt kurser och seminarier som i regel inte omfattar mer än en vecka. Den mest omfattande utbildningsinsatsen ges till nyblivna fiskaler i hovrätt och kammarrätt. Dessa kurser sträcker sig över två veckor.

De utbildningsinsatser som kommissionen bedömt vara nödvändiga är av en helt annan omfattning än vad DV hittills haft möjlighet till. Även om domarna - särskilt om de biträds av experter - inte behöver samma djupgående och detaljerade kunskaper som de personer som skall upptäcka och utreda brott, är det uppenbart att de behöver bibringas tämligen omfattande kunskaper på det ekonomiska området.

Riksåklagarens utbildning rörande ekonomisk brottslighet omfattar f.n. åtta kursveckor i internatform, som byggs på med praktik. Kostnaden för en kurs med tolv deltagare beräknas till 500 000-600 000 kronor. I den summan har arbetskraftsbortfallet inte räknats in. För domarnas del

bör det inte behövas en så omfattande utbildningsinsats. Å andra sidan kan insatsen inte beräknas understiga fyra veckors utbildning samt viss tid för praktik.

Antalet domare som direkt kommer att beröras av reformen och som därför så snart som möjligt bör bli föremål för särskilda utbildningsinsatser har i avsnittet 9.4.1 uppskattats till 70 i tingsrätt och 40 i hovrätt, eller tillsammans 110. Kostnaderna för utbildningen av 110 personer i fyra veckor bör uppgå till omkring 1,8 miljoner kronor. I beloppet har räknats in kostnader för internat, föreläsararvoden, material och resor. Till detta kommer kostnader för eventuell praktik och arbetskraftsbortfall.

Avslutningsvis bör det påpekas att de utbildningsfrågor som nu har berörts har tagit sikte på de allmänna domstolarna. Enligt kommissionens mening är det emellertid viktigt att också domare i allmän förvaltningsdomstol får möjlighet till utbildning. Framför allt gäller det de domare som skall delta i handläggningen av brottmål. De kan främst behöva särskild utbildning i straffrätt och straffprocessrätt. Liksom beträffande de allmänna domstolarna ankommer ansvaret för denna utbildning på domstolsverket. Kommissionen uppskattar kostnaderna för denna utbildning till 200 000 kronor. Den sammanlagda kostnaden för utbildningen kan således beräknas uppgå till (1,8 + 0,2 =) 2 miljoner kronor.

10 SPECIALMOTIVERING

10.1 Förslaget till lag med vissa bestämmelser om mål om ekonomisk brottslighet

I lagen tas in de bestämmelser som styr Eko-målen till vissa tingsrätter och som gör det möjligt att förstärka de tingsrätterna och hovrätterna bl.a. genom medverkan av särskilda ledamöter. Av lagens rubrik framgår att lagen är avsedd att vara ett komplement till de regler som i övrigt gäller för handläggningen av brottmål i de allmänna domstolarna.

1 §

I den inledande paragrafen räknas de måltyper upp som enligt kommissionens mening typiskt sett rymmer särskilda problem (se kap. 3). Paragrafen tjänar därmed som definition av vilka mål som avses i lagens övriga paragrafer, men också som en samlad upplysning om vilka typer av brottmål som kan bli föremål för särskilda åtgärder.

2 §

Paragrafen reglerar förslaget att koncentrera handläggningen av Eko-målen till vissa tingsrätter (Eko-tingsrätter). För sådana mål skall länen vara domkretsar. Målen skall handläggas av en tingsrätt i varje domkrets. Antalet tingsrätter kommer därmed att bli 24. Vilken tingsrätt som i varje domkrets skall handlägga Eko-målen bör anges i förordning.

Av paragrafen framgår att Eko-målen skall tas upp av Eko-tingsrätt. De får således inte tas upp av annan tingsrätt. Som sagts tidigare bygger kommissionens förslag på förutsättningen att rättegångsbalkens bestämmelser skall tillämpas i övriga avseenden. När det gäller domstolarnas

behörighet innebär det att flera Eko-tingsrätter kan vara behöriga samtidigt, t.ex. enligt reglerna i 19:1 och 3 RB. Däremot kan inte en Eko-tingsrätt och en annan tingsrätt samtidigt vara behöriga att handlägga ett Eko-mål. I de fall den ekonomiska brottsligheten hänger samman med annan brottslighet får Eko-tingsrätternas särställning som följd att målen bara kan kumuleras vid Eko-tingsrätt. De eventuella olägenheter som den minskade valmöjligheten i vissa fall kan medföra kan begränsas genom att Eko-tingsrätten utnyttjar möjligheten att förlägga huvudförhandlingen på annan ort än tingsorten (se avsnitt 3.3).

När det gäller prövning av åtal av det sist berörda slaget - åtal för Eko-brott och åtal för annan brottslighet - bör man uppmärksamma de nuvarande bestämmelserna i 45:3 andra stycket RB. Där uppställs som villkor för sammanläggning av brottmål att samma rättegångsform är tillämplig. För tryckfrihetsmål - som i likhet med Eko-målen bara får behandlas vid vissa tingsrätter som kan ha särskild sammansättning - finns en uttrycklig bestämmelse som medger att åtal för tryckfrihetsbrott får läggas samman med ett åtal för annat brott. Det talar för att frågan bör regleras också för Eko-målens del.

I RU:s förslag till reformering av RB har någon motsvarighet till den nämnda bestämmelsen inte tagits med. I den paragraf som närmast svarar mot nuvarande 45:3 RB sägs bl.a. att två åtal inte får förenas om rätten inte är behörig att handlägga något av dem (SOU 1982:26 s. 403). Som har framgått av den allmänna motiveringen skall kommissionens förslag i dessa delar ses som en förstärkning av de allmänna domstolarna. Utgångspunkten för rättens sammansättning är sålunda den som normalt skall gälla för brottmål. Därmed är Eko-tingsrätterna naturligtvis behöriga att handlägga andra brottmål än Eko-målen också när särskilda ledamöter ingår i rätten. Med den lösning som RU har föreslagit för möjligheterna att lägga

samman åtal finns det därför enligt kommissionens mening inte något behov av att reglera kumulationsfrågan i lag. Om RU:s förslag inte leder till lagstiftning måste emellertid i förtydligande syfte anges i lagen att det är möjligt att lägga samman Eko-mål och annat brottmål vid Eko-tingsrätterna.

3 §

I paragrafen regleras det andra av kommissionens huvudförslag, nämligen möjligheten att förstärka tings- och hovrätterna med sakkunniga ledamöter. Regeln är i likhet med lagens 2 § avsedd att komplettera de regler som annars gäller för handläggningen av brottmål. Rättens sammansättning i övrigt framgår således av RB:s bestämmelser.

Som har framhållits i den allmänna motiveringen är det långt ifrån alla av de mål som avses i lagens 1 § som kräver medverkan av särskilda ledamöter. Regeln om Ekotingsrätternas förstärkta sammansättning är därför fakultativ. Det får sålunda ankomma på rätten att för varje enskilt mål besluta om expertmedverkan.

Det är inte möjligt att på förhand ställa upp några enkla regler om när det behövs särskild sakkunskap inom rätten. Det gäller framför allt den ekonomiskt sakkunnige ledamotens medverkan. Som regel bör det emellertid framgå redan av stämningsansökan och förundersökningsprotokollet om det behövs sådan expertmedverkan. Av betydelse blir också parternas uppfattning i frågan och vad som kommer fram vid en eventuell muntlig förberedelse.

Den skatterättsliga sakkunnige ledamotens medverkan skulle kunna knytas till sambandet mellan skattebrottmål och skattemål t.ex. efter mönster från skattebrottslagen. Denne ledamots medverkan bör emellertid enligt kommissionens mening inte begränsas till skattebrottmålen.

sionens mening inte begränsas till skattebrottmålen. Tvärtom kan det förekomma svåra skatte- eller avgiftsfrågor i t.ex. mål om gäldenärsbrott där den skatterättsligt sakkunnige ledamotens medverkan kan vara värdefull. Vidare kan också skattebrottmål som av olika skäl saknar samband med en skatteprocess föranleda behov av expertmedverkan. Dessutom är ett av skälen för att låta en domare från allmän förvaltningsdomstol delta i tingsrätternas prövning av skattebrottmålen att göra det möjligt att i vissa fall se bort från sambandet med skatteprocessen. Kommissionen anser därför att också frågan om medverkan av den skatterättsligt sakkunnige ledamoten i sin helhet bör överlåtas på domstolen. En förutsättning för sådan medverkan är dock att målet rör en fråga om skatt eller avgift.

I likhet med vad som gäller för den ekonomiskt sakkunnige ledamoten får beslutet om förvaltningsdomarens medverkan grunda sig på vad handlingarna innehåller och vad parterna har anfört i frågan. Beträffande skattebrottmålen finns det dessutom möjlighet att bredda underlaget för beslutet om rättens sammansättning genom samrådsförfarandet eller genom en gemensam muntlig förberedelse med ett eventuellt sammanhängande skattemål.

Paragrafen har utformats så att båda typerna av sakkunniga ledamöter kan ingå i rätten samtidigt om målet rör en fråga om skatt eller avgift. Det ankommer således på rätten att pröva också den frågan. Begreppet "rör målet" är avsett att medföra att gränsen för den skatterättsligt sakkunniges medverkan inte blir alltför snävt dragen. Som sagts tidigare kan därmed avses också ett mål om gäldenärsbrott som rymmer en svår skatterättslig fråga. Å andra sidan är det givetvis inte avsett att tingsrätten skall förstärkas i alla mål där man över huvud taget kan leta upp en skatte- eller avgiftsfråga.

Både den ekonomiskt sakkunnige ledamoten och domaren från allmän förvaltningsdomstol betecknas särskilda ledamöter. När det gäller förvaltningsdomaren bör man således uppmärksamma att dennes medverkan inte gör att rätten behåller sin domförhet vid ett eventuellt förfall för den lagfarne domaren från den allmänna domstolen. Vidare gäller vanliga regler om domare, t.ex. ifråga om jäv. Det kan ha särskild betydelse för de ekonomiskt sakkunniga ledamöter som inte är fast knutna till domstolarna. De får således inte genom sitt arbete stå i ett sådant förhållande till den tilltalade eller saken att deras opartiskhet kan ifrågasättas. Domaren från allmän förvaltningsdomstol får naturligtvis inte ha handlagt de skattemål som hänger samman med brottmålet. För att undvika att eventuella jävsförhållanden uppmärksammas av de särskilda ledamöterna först vid inledningen av en huvudförhandling, bör de i förväg få tillgång till sådana uppgifter som kan vara ägnade att belysa den frågan. Slutligen bör det påpekas att de särskilda ledamöterna deltar också i prövningen av åtal som läggs samman med de åtal som har föranlett expertmedverkan.

I detta sammanhang kan det uppmärksammas att bestämmelsen i 4:2 andra stycket RB om att den som är omyndig eller i konkurstillstånd inte får utöva domarämbete anses omfatta endast lagfarna ledamöter. Man får emellertid förutsätta att stadgandet beaktas också när det gäller de ekonomiskt sakkunniga ledamöterna.

I avsnitt 7.1 har kommissionen framhållit fördelarna med muntlig förberedelse i brottmål av det nu behandlade slaget. Det kan i åtskilliga fall vara lämpligt att den särskilde ledamoten medverkar vid en sådan förberedelse. I lagtexten har det kommit till uttryck genom att de sakkunniga ledamöterna får ingå i rätten vid prövningen av Eko-målen. Prövningen omfattar således också den muntliga förberedelsen.

I andra stycket anges att vad som har sagts om tingsrätterna gäller också för hovrätternas prövning. Det kan sägas att hovrätterna har något bättre möjligheter att bedöma expertbehovet. Som regel bör hovrätterna sålunda kunna utgå från att en särskild ledamot skall medverka i de fall omprövningen avser en fråga som avgjorts av tingsrätt med förstärkt sammansättning.

Vem eller vilka som inom rätten skall vara behöriga att utse den särskilde ledamoten får på vanligt sätt regleras genom instruktioner och arbetsordningar. I tingsrätterna är det naturligt att beslutet får ankomma på den domare som enligt 4 § i lagen utses att handlägga Eko-målen. För hovrätternas del synes en lämplig ordning vara den som gäller för de särskilda ledamöternas medverkan i fastighetstaxeringsmål i kammarrätterna. Beslut om sådan medverkan fattas av ordföranden på den avdelning som handlägger målen.

Parterna skall underrättas om beslutet om de särskilda ledamöternas medverkan. I flertalet fall bör det kunna ske genom att det anges i kallelsen till huvudförhandingen. I andra fall kan det vara nödvändigt att parterna underrättas i ett tidigare skede av rättegången, t.ex. om beslutet kan påverka parternas bedömning av behovet av sakkunnigbevisning. Besvär över beslutet får inte föras särskilt.

Frågan om vilka krav man bör ställa på den ekonomisk sakkunnige ledamoten och den skatterättsligt sakkunnige ledamoten behandlas i samband med 6 § resp. avsnitt 10.3.

4 §

I paragrafens första stycke regleras kommissionens förslag att handläggningen av Eko-målen bara bör ankomma på ett begränsat antal av de lagfarna ledamöterna (avsnitt

4.1.3). Kommissionen har ansett att detta förhållande inte bara bör komma till uttryck i instruktioner eller arbetsordningar. Det sägs därför i paragrafen att en eller flera av de lagfarna ledamöterna vid Eko-tingsrätterna skall utses att handlägga Eko-målen. Med handläggning avses det arbete som normalt ankommer på rotelinnehavaren i brottmål. Det innebär således inte att varje åtgärd i målet måste vidtas av denne. På sätt som sker i övriga brottmål måste det vara möjligt att överlåta vissa uppgifter till annan personal vid domstolen, t.ex. en tingsnotarie.

Det är kommissionens mening att man inte bör stanna vid att utse vissa av tingsrättens ledamöter att handlägga Eko-målen. I de fall Eko-tingsrätterna är indelade i avdelningar bör handläggningen samlas till en eller i något fall flera avdelningar. Detsamma gäller för handläggningen i hovrätterna, som alltid är avdelningsindelade. (Se avsnitt 4.1.3 och 4.3.)

Det har sagts att en regel av det nu behandlade slaget kan vålla administrativa svårigheter i samband med semestrar eller vid annan minskning i arbetsstyrkan. För att inte bestämmelsens syfte att bl.a. främja en snabb handläggning av Eko-målen skall motverkas har i en sista punkt lämnats en möjlighet att handlägga målen vid annan avdelning om det är påkallat av sådana organisatoriska skäl.

5 §

Som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2.2) ställer handläggningen av Eko-målen också krav på nämndemännens kvalifikationer. Man bör därför sträva efter att de nämndemän som skall tjänstgöra vid rättegångar i Eko-mål har en viss kunskap om de förhållanden som kan komma att behandlas i målen. Sådan kännedom kan de ha förvärvat genom utbildningen eller i den dagliga gärningen som t.ex. företagare eller fackliga företrädare. Det bör

ankomma på de organ som utser nämndemän att se till att sådan sakkunskap finns representerad bland nämndemännen. Tings- och hovrätterna får därefter på lämpligt sätt besluta om nämndemännens tjänstgöring i Eko-målen.

6 §

De ekonomisk sakkunniga ledamöternas ställning har behandlats utförligt i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.2.3). Det är kommissionens mening att ledamöterna i första hand bör vara fast knutna till domstolarna. Av olika skäl är det emellertid nödvändigt att domstolarna också har tillgång till ett antal fristående sakkunniga ledamöter i de fall de fasta ledamöterna redan är utnyttjade. I paragrafen, som reglerar denna fråga, har därför getts möjlighet att dels förordna ett antal sakkunniga ledamöter bland vilka domstolarna kan utse den som skall medverka i ett Eko-mål, dels utnämna sakkunniga ledamöter som knyts till en bestämd domstol. Det säger sig självt att det i första hand är de fast anställda ledamöterna som skall anlitas.

Det är inte möjligt att på förhand ställa upp preciserade krav på kvalifikationerna hos de personer som skall förordnas till ekonomisk sakkunniga ledamöter. De bör dock normalt ha ekonomiutbildning på högskolenivå och ha sysslat med ekonomiska frågor inom näringslivet under sådan tid att de har skaffat sig en grundlig yrkeserfarenhet. Som exempel på områden de bör vara väl förtrogna med kan nämnas affärsredovisning, revision och företagsbeskattning. De yrkeskategorier som främst bör komma i fråga är auktoriserade och godkända revisorer. Även andra ekonomer med motsvarande eller liknande kvalifikationer bör dock kunna utses.

10.2 Förslaget till ändring i skattebrottslagen

De regler som föranleds av kommissionens förslag till samordnad förberedelse bör enligt kommissionens mening tas in i skattebrottslagen som är en av de få författningar som har bestämmelser som riktar sig direkt till både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Därmed blir målområdet också naturligt begränsat när det gäller både brottmålen och skattemålen.

18 §

Paragrafen reglerar det samråd som enligt kommissionens mening bör äga rum mellan allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol i skattebrottmål och skattemål. När det gäller målområdet begränsas paragrafens tillämpning till de brott som anges i 2-6 §§ i skattebrottslagen, dvs. de egentliga skattebrottmålen. Anknytningen till skattebrottslagen medför att skattemålen kommer att avse de skatter och avgifter som anges i 1 § skattebrottslagen. Vidare är paragrafens tillämpningsområde begränsat till de första och andra instanserna i resp. deomstolsorganisation.

Av första stycket framgår att det ankommer på tingsrätten att ta initiativet till samrådet. Som framgår av den allmänna motiveringen anser kommissionen inte att det bör ställas upp några regler för samrådet (avsnitt 7.2).

Enligt kommissionens mening bör samrådet omfatta alla mål av de slag som anges i paragrafen. Också när det gäller ett relativt enkelt skattebrottmål som har samband med ett skattemål kan det finnas skäl för tingsrättsdomaren att orientera sig om läget i skatteprocessen. Endast om det framstår som uppenbart obehövligt får samråd underlåtas.

Andra stycket reglerar hovrättens skyldighet att samråda med allmän förvaltningsdomstol. Också för hovrätterna bör huvudregeln vara att ett samråd skall äga rum i de flesta skattebrottmål som hänger samman med en pågående skatteprocess. Samrådet har emellertid sannolikt inte lika stor betydelse för hovrätternas handläggning. Hovrätternas samrådsskyldighet bör därför kunna begränsa något i förhållande till tingsrätternas. Framstår det som obehövligt bör samrådet kunna underlåtas.

19 §

I paragrafens första stycke ges det formella stödet för allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol att hålla ett gemensamt sammanträde i skattebrottsmål och skattemål. Tillämpningsområdet är detsamma som i 18 §. Regeln är fakultativ. Det innebär att båda domstolarna måste vara överens om att ett gemensamt sammanträde är ändamålsenligt. Den bedömning av fördelarna med ett gemensamt sammanträde som resp. domstol måste göra kan i och för sig bara omfatta det egna målet. Ställningstagandet får emellertid inte vara alltför snävt inriktat, bl.a. måste hänsyn tas till om någon part kan besparas en inställelse genom att sammanträdet hålls gemensamt.

Som har framhållits i den allmänna motiveringen anser kommissionen att det inte behövs några utförligare regler för det gemensamma sammanträdet. De regler som f.n. finns för skattebrottmål och skattemål skall således tillämpas. Beträffande brottmålet kompletteras de nuvarande reglerna dock med de lagförslag om sammanträde som RU har lämnat. På några punkter kan emellertid de berörda bestämmelserna komma i konflikt med varandra vid ett gemensamt sammanträde (avsnitt 7.4). I paragrafens andra stycket sägs därför att den sekretess om gäller för handläggningen av brottmål i allmän domstol skall gälla vid sammanträdet. Detsamma gäller om ersättningen till enskild part. I det

senare fallet avses också tillämpningen av rättshjälpsbestämmelserna. Som en sista punkt har i förtydligande syfte tagits in en bestämmelse om att de regler som nu gäller för resp. process skall tillämpas i övriga avseenden.

10.3 Förslaget till ändring i lagen om offentlig anställning

Paragrafen reglerar domarnas tjänstgöringsskyldighet. Huvudregeln är att en ordinarie domare inte är skyldig att tjänstgöra vid annan än den egna domstolen. Som ett avsteg från den principen har här tagits in en bestämmelse om att domare vid länsrätt och kammarrätt är skyldiga att tjänstgöra i tingsrätt eller hovrätt som särskilda ledamöter i rättegångar som rör ekonomisk brottslighet.

Kommissionen har inte ansett det nödvändigt att låsa bestämmelsen så att länsrättsdomare skall tjänstgöra i tingsrätt och kammarrättsråd i hovrätt. Det kan dock vara naturligt att så sker i den praktiska tillämpningen. Det är vidare viktigt att de domare som skall komma i fråga för tjänstgöring i de allmänna domstolarna har en bred erfarenhet av handläggningen av skattemål. Det bör ankomma på DV att handha de frågor som hänger samman med förvaltningsdomarnas medverkan i mål om ekonomisk brottslighet.

BILAGA 1. Kommissionens direktiv

Åtgärder mot ekonomisk brottslighet m.m.

Dir. 1982:101

Beslut vid regeringssammanträde 1982-11-25.

Statsrådet I. Carlsson anför

1 Inledning

Under lång tid har den kriminalpolitiska debatten, liksom rättsväsendets insatser mot brott, varit mycket starkt inriktad mot i första hand den traditionella vålds- och egendomsbrottsligheten. Utan att denna blivit ett mindre allvarligt samhällsproblem, har nu också andra former av brott och skadliga förfaranden kommit att stå i centrum för den allmänna uppmärksamheten. Vid sidan av den illegala narkotikahanteringen med alla dess allvarliga sociala och personliga skadeverkningar är det i första hand den ekonomiska brottsligheten som medfört en kraftig förändrad kriminalpolitisk situation.

Utgångspunkt för debatten har här varit att den ekonomiska brottsligheten omfattar mångdubbelt större belopp än s.k. traditionell brottslighet, att skadeverkningarna för samhället och de enskilda är av mycket allvarlig art, att samhällets åtgärder i förebyggande syfte haft delvis felaktig inriktning och framstått som otillräckliga samt att samhällets kontroll- och sanktionssystem inte är ändamålsenligt utformat för kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

2 Vad är ekonomisk brottslighet?

Begreppet ekonomisk brottslighet förekommer inte i lagstiftningen och saknar strikt juridisk innebörd. Det finns

över huvud taget inte någon allmänt vedertagen definition av begreppet. Betydande enighet finns emellertid om begreppets huvudsakliga innebörd.

Den ekonomiska brottsligheten beskrivs i justitieutskottets betänkande (1980/81:21) Ekonomisk brottslighet på följande sätt:

> Till ekonomisk brottslighet räknas först och främst sådan kriminalitet som har ekonomisk vinning som direkt motiv. Härutöver skall brottsligheten för att betraktas som ekonomisk kriminalitet ha en kontinuerlig karaktär, bedrivas på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna.
>
> De ekonomiska brotten anses ofta vara av kvalificerad art i den meningen att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhälleliga värden eller drabbar grupper av enskilda. Brotten är i regel svåra att uppdaga och beivra. Som exempel på vad som brukar hänföras till ekonomisk brottslighet i här avsedd mening kan nämnas brott som skattebedrägerier, valutabrott, bedrägerier och gäldenärsbrott.

Denna beskrivning avser att framhålla vad man i allmänhet avser med ekonomisk brottslighet. I många sammanhang är det vanligt att man också räknar med vissa brott av enskilda, främst skattebrott, till den ekonomiska brottsligheten.

Även om i strikt juridisk mening endast gärningar som är straffbelagda kan betecknas som ekonomisk brottslighet, måste man vid ett utredningsarbete om åtgärder mot sådan brottslighet också ha möjlighet att pröva det straffbara

områdets omfattning. Man måste dessutom kunna pröva lämpligheten av att med andra medel än kriminalisering komma åt olika illojala förfaranden.

3 Vilken omfattning har den ekonomiska brottsligheten?

Några säkra uppskattningar av den ekonomiska brottslighetens totala omfattning eller skadeverkningar föreligger inte. Redan de olika bestämningarna av begreppets innebörd medför här problem. Det är också väl känt att endast en liten del av alla eknomiska brott kommer till myndigheternas kännedom och leder till åtgärder. Man vågar emellertid slå fast att det finns en stor dold ekonomisk brottslighet och att denna omfattar mycket stora belopp.

De försök till beräkningar av den s.k. svarta ekonomins omfattning som gjorts har visserligen vilat på osäkert underlag och de belopp man angett har varierat kraftigt. Genomgående har dessa dock uppgått till tiotals miljarder kronor. Enligt en ganska nyligen gjord studie, som är den första som baserar sig på en mer omfattande och seriöst genomförd vetenskaplig undersökning, skulle den svarta ekonomin uppgå till mellan 3,8 % och 5,5 % av bruttonationalprodukten, vilket för 1980 motsvarade 20-29 miljarder kr. I skattebortfall motsvarade detta 14-20 miljarder kr. Man kan visserligen inte sätta likhetstecken mellan ett skattebortfall som beräknats på detta sätt och de ökade skatteintäkter som man skulle få om man lyckades bemästra den ekonomiska brottsligheten. Å andra sidan omfattar den ekonomiska brottsligheten väsentliga belopp som orsakats av andra förfaranden än skattebrott, t.ex. gäldenärsbrott. Till detta bör läggas de mycket stora belopp som undandras samhället genom att debitrade skatter och avgifter inte erläggs.

Ett perspektiv på problemets omfattning får man vid en jämförelse med den totala tillgreppsbrottsligheten, som

år 1979 enligt anmälningsstatistikens godsvärdesuppgifter omfattade 719 miljoner kr. Även om vi också på detta område får räkna med en betydande dold brottslighet, är man uppenbart långt ifrån de summor som den ekonomiska brottsligheten omfattar.

4 Den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar

Den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar är mycket allvarliga redan sett ur marknadsekonomins synvinkel. När ett företag bryter mot de skrivna och oskrivna normer som sammantagna brukar betecknas god affärssed blir resultatet att företaget får orättmätiga konkurrensfördelar. Företag som dessutom åsidosätter sina förpliktelser gentemot samhället genom skattebrott eller skatteflykt, genom manipulativa bolagsbildningar eller konkurser, genom otillåtna valutatransaktioner eller brott mot importbestämmelser, genom användning av s.k. grå arbetskraft eller genom att på något annat otillbörligt sätt sänka sina kostnader skapar ännu större problem för den seriösa företagsverksamheten. Ibland kan de ekonomiska fördelar som uppnås genom svek mot dessa förpliktelser i själva verket bli så stora att all seriös näringsverksamhet i en speciell bransch får svårigheter att klara sig gentemot den oseriösa verksamheten. Brottsliga samt tvivelaktiga förfaranden kan på så sätt komma att sprida sig i hela branschen.

Skadeverkningarna av de nu beskrivna förfarandena går emellertid långt utöver snedvridningarna av marknadsekonomin. Samhället drabbas exempelvis av ett betydande skattebortfall, vilket leder till en tyngre skattebörda för hederliga skattebetalare. Andra följder är ekonomiska förluster för enskilda medborgare, arbetslöshet, höjda hyror, skadliga arbetsmiljöer och förstörelse av den yttre miljön. Rättsmedvetandet luckras upp.

Den ekonomiska brottsligheten medför också att samhällets fördelningspolitik på ett allvarligt och stötande sätt sätts ur spel. Genom ohederlighet kan en stor grupp på andras bekostnad leva i ett ekonomiskt överflöd som är helt otänkbart för de vanliga löntagarna. Samtidigt är det dessa som får bära kostnaderna för den sociala trygghet och den välfärd som de ekonomiska brottslingarna också utnyttjar. På detta sätt hotar den ekonomiska brottsligheten ytterst hela samhällssolidariteten och den välfärd som byggts upp med denna som grund. En förutsättning för ett fortsatt solidariskt samhällsbyggande är att vi effektivt kan motverka och ingripa mot den ekonomiska brottsligheten.

5 En kommission för åtgärder mot ekonomisk brottslighet

De senaste årens debatt och utredningsverksamhet har ökat medvetenheten om de problem som är förbundna med den ekonomiska brottsligheten och med skatteflykten. Åtgärder har vidtagits och förslag till ytterligare åtgärder, ibland i form av omfattande program, har lagts fram från olika håll, särskilt från de fackliga organisationerna och från näringslivets organisationer.

De åtgärder som hittills vidtagits har, på det hela taget emellertid inte varit tillräckliga för att vända utvecklingen. Tvärtom tyder mycket på att situationen på många områden förvärrats. För att kunna vända utvecklingen i rätt riktning krävs det därför att effektiva åtgärder nu vidtas för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet och skatteflykt.

Jag föreslår därför att en särskild kommission tillkallas med uppgift att föreslå lämpliga åtgärder inom ramen för en enhetlig och samordnad strategi.

Kommissionen bör arbeta skyndsamt med siktet inställt på att kunna avsluta arbetet i och med utgången av år 1983. Innan den avslutar sitt arbete skall den också redovisa ett förslag till i vilka former det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet och skatteflykt bör bedrivas.

6 Kommissionens närmare arbetsuppgifter

Kommissionen bör ha stor frihet att själv närmare bestämma sina arbetsuppgifter. Jag vill här endast i korthet utveckla några synpunkter som bör vara till vägledning för arbetet.

Kommissionen bör inte vara bunden av någon viss definition av ekonomisk brottslighet utan står fri att behandla alla de frågor som den bedömer som angelägna. Även verksamheter som inte är brottsliga men som ligger den ekonomiska brottsligheten nära skall självfallet kunna behandlas. De åtgärder kommissionen föreslår bör dock inte i onödan försvåra seriös företagsamhet.

En naturlig första arbetsuppgift för kommissionen är att skaffa sig en bred översikt över det arbete med anknytning till kampen mot den ekonomiska brottsligheten som pågår på olika håll. Kommissionen bör också göra en inventering av de olika förslag i frågan som lagts fram i riksdagen och i andra sammanhang.

De åtgärder som kan bli aktuella är av många olika slag. Kommissionen bör bl.a.

1. överväga hur man genom forskningsinsatser skall kunna få bättre kunskaper om den ekonomiska brottslighetens former, arbetsmetoder och utbredning samt om effekten av vidtagna åtgärder,

2. lägga fram förslag om förbättrad information till företag och allmänhet om gällande regler,

3. lägga fram förslag till effektivisering av myndighetskontrollen på olika områden - bl.a. inom taxerings- och uppbördsverksamheten - samt till former för ett förbättrat samarbete mellan kontrollmyndigheterna, bl.a. en bättre samordning på skatte- och valutaområdet och av registreringen av näringsverksamhet för inbetalning av preliminär skatt, mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter,

4. överväga resurstilldelningen till de myndigheter som i första hand är engagerade i kampen mot den ekonomiska brottsligheten och lägga fram förslag till ett bättre utnyttjande av befintliga resurser,

5. undersöka möjligheterna att använda sådana åtgärder som etableringskontroll, näringsförbud, skattebevis och effektivare företagsrevision samt lägga fram förslag i dessa hänseenden,

6. lägga fram förslag till behövliga lagstiftningsåtgärder i övrigt t.ex. på de skatte- och näringsrättsliga, de arbetsrättsliga och på de straff- och processrättsliga områdena,

7. överväga hur det internationella samarbetet, särskilt mellan de nordiska länderna, i kampen mot den ekonomiska brottsligheten bäst bör bedrivas.

Kommissionen skall redovisa kostnadskonsekvenserna av sina förslag. I den mån frågor av det slag som har berörts nu behandlas inom myndighet eller av pågående utredningar bör kommissionen bilda sig en uppfattning om utredningsarbetets inriktning och vid behov göra framställningar till regeringen om tilläggsdirektiv eller liknande åtgärder.

Jag vill slutligen betona att omfattningen av den ekonomiska brottsligheten är så allvarlig att förslag till lösningar ibland aktualiseras som från andra synpunkter kan framstå som tveksamma. Även om det är mycket angeläget med snabba och effektiva åtgärder får dock dessa inte utformas så att andra värden åsidosätts på ett otillbörligt sätt. Det finns särskild anledning att betona att kraven på rättssäkerhet och integritet genomgående måste tillgodoses.

7 Kommissionens sammansättning

Kommissionen bör ha ställning av kommitté enligt kommittéförordningen (1976:119). Den bör med hänsyn till sina arbetsuppgifter och tidsplanen för arbetet bestå av ett begränsat antal personer.

Den breda förankring och de omfattande kontakter som kommissionen bör ha får i stället åstadkommas genom att man till den knyter två referensgrupper. I den ena av dessa bör ingå företrädare för riksdagens olika partier liksom för arbetsmarknadens stora organisationer. I den andra bör ingå personer som i sitt yrke arbetar med åtgärder mot ekonomisk brottslighet eller genom sin verksamhet har omfattande erfarenheter av eller kunskaper om ekonomisk brottslighet.

Till kommissionen bör vidare knytas ett sekretariat med egna utredningsresurser.

8 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar mig

att tillkalla en kommission med tre ledamöter med uppdrag att lämna förslag om åtgärder mot ekonomisk brottslighet,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om ledamöter i två till kommissionen knutna referensgrupper samt om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommissionen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

9 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Statsrådsberedningen)

BILAGA 2. Förteckning över kommissionens hittills publicerade betänkanden, promemorior, rapporter och skrivelser[1]

1983-03-02	Förslag om ytterligare åklagaraspiranter (skrivelse)
1983-04-27	Internationellt samarbete för bekämpande av ekonomisk brottslighet (skrivelse)
1983-05-27	Internationellt samarbete mot skattebrott och skatteflykt (skrivelse)
1983-07-27	Effektivare företagsrevision (SOU 1983:36)
1983-08-16	Åklagarväsendet och den kvalificerade ekonomiska brottsligheten (resursfrågor, skrivelser)
1983-08-16	Förstärkning av polisens resurser i kampen mot den ekonomiska brottsligheten (skrivelse)
1983-08-16	Förbättrad kontroll av export (tullens resurser m.m., rapport)
1983-08-22	Kontroll av rådgivare (SOU 1983:41)
1983-08-29	Kontroll av leverantörer (Ds Ju 1983:14) (begränsning av sekretessbestämmelserna)
1983-09-07	Bulvanlag (SOU 1983:46)
1983-09-23	Forskning om ekonomisk brottslighet (rapport)

[1] Förslagen är om inte annat anges ställda till regeringen.

1983-09-23	Förslag till åtgärder inom skolans område för att motverka ekonomisk brottslighet (skrivelse)
1983-10-18	Angående arvodestaxan i mindre konkurser (skrivelse till domstolsverket)
1983-10-25	Förslag till direktiv till utredning om ansvarsgenombrott (skrivelse)
1983-11-02	Återvinning i konkurs (SOU 1983:60)
1983-11-02	Gäldenärsbrott, En översyn av 11 kap. BrB med förslag till ändringar (Ds Ju 1983:17)
1983-11-23	Beskattning vid flyttning till utlandet m.m. (Ds Ju 1983:18)
1983-12-22	Bättre samordning på skatte- och valutaområdet - Förbättrad valutakontroll (Ds Ju 1983:20)
1984-01-03	Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål (SOU 1983:75-76)

BILAGA 3. Handläggningen av mål om ekonomisk brottlighet i Förbundsrepubliken Tyskland

Inledning

I Tyskland har kravet på effektiva insatser mot ekonomisk brottlighet föranlett särskilda organisatoriska åtgärder beträffande både utrednings- och domstolsförfarandena. I det följande lämnas en redogörelse för dessa åtgärder. Utrednings- och domstolsförfarandena behandlas därvid var för sig.

Utredningsförfarandet

Ekonomisk brottlighet i allmänhet

Särskilda organisatoriska åtgärder beträffande Eko-brottsområdet vidtogs först i fråga om åklagarna. Åklagarna specialiserades och en koncentration av Eko-mål skedde till vissa åklagarmyndigheter s.k. Schwerpunktsstaatsanwaltschäfte, f.n. 27 i hela förbundsrepubliken. Den geografiska placeringen är, med några få undantag, identisk med den som gäller för de Eko-domstolar som berörs i det följande.

Åklagarna vid dessa åklagarmyndigheter har förvärvat en särskild kompetens på Eko-brottsområdet genom personlig lämplighet, erfarenhet och en omfattande utbildning. Bland dessa åklagare har vidare skett en ytterligare specialisering på t.ex. konsumentbrott, kapital- och kreditmarknadsbrott samt skattebrott.

Till sin hjälp under utredningen och i rätten har åklagarna s.k. Wirtschaftsreferenten. Dessa är ofta akademiskt utbildade eller har erfarenhet från näringslivet. De intar en ställning mellan åklagare och kansli-

personal. Till uppgifterna hör särskilt att ta fram och värdera bokföringsmaterial och andra handlingar som kan användas som bevis samt att ta ställning till olika företagsrättsliga frågor. Referenterna är utrustade med vissa utredningsbefogenheter och kan införskaffa upplysningar från myndigheter.

Från åklagarhåll har uttryckts stor tillfredsställelse med dessa särskilda åklagarmyndigheter (eg. avdelningar inom en åklagarmyndighet) och speciellt med systemet med Wirtschaftsreferenten.

Skattebrottmål

I fråga om skattebrottmålen - i Tyskland är skattebrotten effektbrott liksom i Sverige - gäller ett särskilt förfarande. Utredningen i skattemålet och förundersökningen i skattebrottmålet görs helt och hållet inom skattemyndigheten av särskilda tjänstmän som därvid har rent polisiära befogenheter, s.k. Steuerfahndung.

Hos skattemyndigheten sker alla skatterättsliga bedömningar. Sedan brottsmisstanke uppkommit, utreds där frågor av betydelse för ett eventuellt åtal av skattemyndigheten med hjälp av Steuerfahndung. Till denna myndighet skall den skattskyldige vända sig i frågor, som kan röra både hans taxering och den brottslighet som kan hänga samman med den.

I och med att utredningen i skattemålet och brottmålet görs i ett sammanhang av en myndighet ligger samma uppgifter till grund för de båda processerna. Bl.a. detta, har framhållits från tysk sida, gör det möjligt och även till ett intresse för den skattskyldige att separera skattefrågor från frågor om straff.

En skatteutredning hos skattemyndigheten kan när som helst överlämnas till åklagare. Åklagaren kan också begära att få överta utredningen. Det normala är dock att den färdiga utredningen överlämnas till åklagaren - efter i genomsnitt två år - för beslut om åtal.

Sedan åklagaren övertagit utredningen skall skattemyndigheten hållas underrättad om allt som sker i målet. Vid huvudförhandlingen är skattemyndigheten företrädd och biträder åklagaren. Åklagaren hålls också fortlöpande informerad om skatteprocessens gång.

Såsom i Sverige har den skattskyldige en skyldighet att medverka vid fastställandet av hans taxering. Skyldigheten kan genomföras med hjälp av tvångsvis revision, bevissäkring m.m. Den misstänkte i brottmål har ingen motsvarande skyldighet att lämna upplysningar om sina ekonomiska förhållanden, och mot honom kan endast riktas straffrättsliga sanktioner såsom häktning, kvarstad m.m.

Så snart misstanke om skattebrott uppkommer, upphör möjligheterna att rikta skatterättsliga sanktioner mot honom men hans skyldighet att medverka vid taxeringen genom att lämna upplysningar kvarstår likväl. Väljer den skattskyldige att inte medverka i utredningen kan emellertid skattemyndigheterna tillgripa skönstaxering. Detta instrument synes komma till betydligt större användning än i Sverige. Genom skönstaxering tvingas den skattskyldige att anföra besvär och själv komma med utredning om han vill få taxeringen sänkt.

Den mer utbredda användningen av skönstaxering och den koncentrerade utredningen synes ha gjort det möjligt att koncentrera skattefrågor till skatteprocess och straffrättsliga frågor till brottmålsprocess och låta processerna löpa parallellt och oberoende av varandra. Det är emellertid inte ovanligt att skilda inkomstbelopp läggs

till grund för besluten i skattemålet och skattebrottmålet. Det beror på att man i skatteprocessen kan bestämma beloppet genom skönsbeskattning medan man i skattebrottsprocessen tillämpar bevisregler som ofta leder till ett lägre belopp.

Domstolsförfarandet

Allmänt

De allmänna domstolarna är Amtsgericht, Landgericht, Oberlandgericht och Bundesgerichthof. De mera komplicerade Eko-brottmålen handläggs i Landgericht som första instans.

Beträffande Landgericht gäller att domstolens sammansättning varierar enligt följande.

1. Kleiner Strafkammer (en fackdomare och två nämndemän) är andra instans för mål som i Amtsgericht dömts av ensamdomare.

2. Grosser Strafkammer (tre fackdomare och två nämndemän) dömer i övriga mål, med undantag av de grövsta brotten. Grosser Strafkammer fungerar både som andra instans för mål som avgjorts av Amtsgericht med nämndemän och som första instans.

3. Schwurgericht (tre fackdomare och sex nämndemän) avgör de grövsta brottmålen.

Oberlandgericht fungerar i huvudsak som appellinstans och är som sådan domför med tre fackdomare.

Bundesgerichthof är i brottmål vanligtvis domför med fem domare. Domstolen är en revisionsdomstol som endast prövar rättsfrågor, inte sakfrågor.

Förvaltningsdomstolar finns liksom i Sverige för prövning av besvär över skattemyndigheternas beslut.

Domstolar för Eko-brottmål

Även domstolsorganisationen i Tyskland har anpassats till de särskilda krav som Eko-brottmålen ställer.

Genom en bestämmelse i Gerichtsverfassungsgesetz (§ 74 c) har det skapats möjlighet att inrätta speciella domstolsavdelningar, gemensamma för flera rättskretsar, för Eko-brottmål. Liksom i frågor om specialiseringen på åklagarsidan har syftet härmed varit att koncentrera målen till ett fåtal domstolar för att möjliggöra en slagkraftig och sakkunnig straffrättskipning. Dessa speciella avdelningar är inte fristående domstolar utan utgörs av en eller flera avdelningar av Landgericht.

Det ankommer på delstaten att besluta om viss Landgericht skall vara Eko-domstol och på denna att inrätta behövligt antal avdelningar härför (Wirtschaftsstrafkammern).

F.n. finns för hela Västtyskland Wirtschaftsstrafkammer (Eko-avdelning) vid ett trettiotal Landgerichte. Det motsvarar en à två per delstat.

En Eko-avdelning är inte särskilt sammansatt. Den är en Grosser Strafkammer inom Landgericht i vanlig sammansättning (tre juristdomare och två nämndemän).

Sakkunniga meddomare eller nämndemän förekommer inte. Rättens sakkunskap erhålls genom domarnas tjänstgöring och erfarenhet. Domare vid Eko-avdelning tjänstgör där längre än vid andra avdelningar, 4-5 år, avdelningsordföranden i regel längre.

Erfordras ytterligare sakkunskap sker sakkunnigbevisning såsom f.n. i Sverige.

F.n. finns inga särskilda handläggningsregler för Eko-mål, utan dessa handläggs i samma ordning som övriga brottmål.

Beträfffande domarnas rekrytering gäller att resp. Landgericht bestämmer inom sig, för ett år i taget, vilka domare som skall tjänstgöra i de olika avdelningarna, även Eko-avdelningarna.

Någon lönemässig fördel innebär inte tjänstgöringen vid Eko-avdelning, däremot eventuellt en merit. I princip är alla domare i Landgericht skyldiga att tjänstgöra i Eko-avdelning.

Vid val av domare till tjänstgöring i Eko-avdelning tas hänsyn till intresse, fallenhet, kunskaper och personliga önskemål.

Domarna vid Eko-avdelningarna får huvudsakligen skaffa sig nödvändiga kunskaper genom självstudier. Vid sidan härav erhåller de introduktion av äldre kollegor. Vidare anordnas i delstatlig regi längre eller kortare kurser i frågor om ekonomi, näringsliv, skatt och taxering m.m.

Tyska erfarenheter

Både från domar- och åklagarhåll har givits uttryck för stor tillfredsställelse med Eko-avdelningarna. De har ansetts fylla det behov av specialistkompetens hos domstolarna som krävs för handläggningen av Eko-brottmål.

Det framhålls som nödvändigt att en Eko-avdelning, liksom f.ö. även andra avdelningar, har en väl avvägd blandning av stora och små mål, dels med hänsyn till domarnas arbetssituation men framför allt med hänsyn till möjligheten att kunna utnyttja resurserna på bästa sätt vid inställda förhandlingar, vid tid för domskrivning m.m.

Vidare betonas vikten av en flexibel och inte alltför liten organisation så att när en domare är upptagen av domskrivning, han kan frigöras för detta och andra handha förberedande åtgärder och ordförandeskap i andra mål.

I fråga om sambandet mellan skattemålen och därtill knutna skattebrottmål har framhållits att man i Tyskland - trots att skattebrott är ett effektbrott - har lyckats få till stånd en ordning där rent skatterättsliga frågor sällan fördröjer skattebrottsprocessen. Genom att skattemyndigheten är förundersökningsorgan åt åklagaren och att det finns ett mycket nära samarbete mellan skattemyndighet och åklagare förekommer det ytterst sällan att den skattskyldige gör skatterättsliga invändingar i skattebrottsprocessen som inte är kända i skatteprocessen. Bl.a. av denna orsak aktualiseras de skatterättsliga frågorna i huvudsak i skatteprocessen medan man i skattebrottsprocessen tar upp de rent straffrättsliga frågorna om uppsåt, medverkan etc. Därigenom är det nästan alltid möjligt att handlägga skattemålen och skattebrottmålen parallellt.

Genom att det ena förfarandet har som mål att faställa statens skatteanspråk och det andra straffrättslig skuld och straff, ses inget märkligt i att detta kan leda till att till grund för taxering och för straff ligger helt olika inkomstbelopp.

Möjlighet finns att låta ett skattebrottmål vila i avvaktan på att skatten slutligen fastställs. Detta sker dock endast i ca 2 procent av fallen och då i princip när skattemyndigheterna själva är tveksamma i taxeringsfrågan.

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Domstolar och eko-brott. [3]

Finansdepartementet
Värdepappersmarknaden. [2]

Industridepartementet
Sociala aspekter på regional planering. [1]

KUNGL. BIBL.
1984-08-04
STOCKHOLM

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08129
ISSN 0375-250X