

Polismyndigheten har lämnat biträde till Skatteverket vid ett kontrollbesök enligt skatteförfarandelagen utan att det funnits stöd i författning för det

Beslutet i korthet: Polismyndigheten lämnade på begäran av Skatteverket biträde (s.k. handräckning) vid ett kontrollbesök enligt skatteförfarandelagen. JO konstaterar att det inte fanns nödvändigt stöd i författning för handräckningen. Polismyndigheten kritiserar för att biträdet ändå lämnades och för vissa andra brister vid hanteringen av begäran samt för brister i dokumentationen av utlänningskontroller som gjordes i samband med kontrollbesöket.

Anmälan

I en anmälan till JO den 7 februari 2020 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten och Skatteverket. Han klagade bl.a. på hur polisen agerat i samband med att de biträdde Skatteverket vid en kontroll av hans företag. I anmälan uppgav han att Skatteverkets besök avsåg en kontroll av företagets kassaregister, och i samband med det begärde några personer i polisuniform av oklara skäl att företagets personal skulle legitimera sig. Skatteverkets personal genomförde vissa kontroller. När de ville titta i en byrålåda som var skild från kassautrustningen nekade personalen dem detta. Personalen uppgav att det var chefens privata låda och att denne var på väg samt skulle vara framme inom några minuter. Företrädarna för Skatteverket brydde sig inte om den informationen och till slut slet en person i polisuniform upp lådan utan att personalen hade gett sitt tillstånd till detta.

Utredning

JO uppmanade Polismyndigheten att yttra sig och ange vilka åtgärder som myndigheten hade vidtagit i samband med det aktuella kontrollbesöket. Yttrandet skulle särskilt innehålla en redogörelse för de rättsliga grunderna för kontrollen av byrålådan.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 3 november 2020 efter att berörda befattningshavare hade fått tillfälle att lämna upplysningar. Yttrandet med bilagor finns tillgängligt hos JO.

Av Polismyndighetens yttrande kom det inledningsvis fram att Skatteverket den 28 januari 2020 begärde handräckning för att dagen därpå utföra kontrollbesök vid flera verksamhetsställen, bl.a. AA:s företag. Begäran saknade adressat och var inte undertecknad. Det finns ingen uppgift om att den diariefördes eller att Polismyndigheten upprättade ett ärende för själva handräckningsuppdraget. I begäran angav Skatteverket att polisen behövdes för att "säkra kassaregister och eventuell personalliggare samt inhämta information om de verksamma personerna". Det har inte kommit fram någon information om hur begäran översändes till Polismyndigheten, vem som tog emot den och vem som beslutade att den skulle godkännas.

Vid Skatteverkets kontrollbesök var polisen behjälplig med att kontrollera identiteten på de verksamma personerna. Skatteverkets medarbetare pekade ut en person som avvek och en polis gick i kapp och identifierade denne. Vidare beslutade den polis som fungerade som förman för polispatrullerna att de av företagets personal som inte behövdes vid kassarevisionen skulle samlas på en särskild plats. Detta för att polisen skulle kunna dels identifiera, dels hämta in annan information om de verksamma personerna. Sammanlagt kontrollerades och identifierades 13 personer. Vid kontrollen uppstod det misstankar om att en person hade ett förfalskat id-kort och personen greps misstänkt för urkundsförfalskning. Förundersökningen om brukande av falsk urkund lades senare ned på grund av bevisproblem.

Under rubriken Rättslig reglering m.m. redogjorde Polismyndigheten bl.a. för följande.

Av 2 § 5 polislagen framgår att Polismyndigheten vid sidan av sina huvuduppgifter ska fullgöra den verksamhet som ankommer på myndigheten enligt särskilda bestämmelser. Här avses bl.a. handräckning. För att polisen ska ha rätt eller skyldighet att ge biträde åt andra myndigheter krävs uttryckligt stöd i den särskilda lagstiftning som den begärande myndigheten tillämpar.

När Skatteverket utövar tillsyn över skyldigheten att använda ett kassaregister ska Polismyndigheten på verkets begäran lämna det biträde som behövs för tillsynen (se 42 kap. 3 och 4 §§ skatteförfarandelagen, SFL). Skatteverket kan även besluta om kontrollbesök för att kontrollera att den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister fullgör sina eventuella skyldigheter. Till skillnad från vad som gäller vid tillsyn finns det dock inte någon möjlighet för Skatteverket att begära biträde av Polismyndigheten vid ett kontrollbesök för kassaregister.

Under rubriken Polismyndighetens bedömning uppgav myndigheten bl.a. följande.

Anmälan, begäran om handräckning och den övriga dokumentationen i ärendet tyder enligt Polismyndighetens uppfattning på att de åtgärder som har planerats och vidtagits av Skatteverket har gått utöver vad som avses med tillsyn av

kassaregister enligt 42 kap. 3 § SFL. Utredningen ger snarare bilden av att det har varit fråga om ett kontrollbesök med bl.a. kassainventering enligt 42 kap. 6 § SFL och eventuellt även kontrollbesök med avstämning mot personalliggare enligt 42 kap. 8 § SFL. Enligt Polismyndigheten fanns det inte lagstöd för begäran om biträde av Polismyndigheten för att genomföra kontrollbesöket. Begäran var också bristfälligt utformad när det gäller bl.a. syftet med besöket och tillämpligt lagrum.

Av oklar anledning uppmärksammade inte Polismyndigheten att Skatteverket inte har befogenhet att begära handräckning för kontrollbesök för kassaregister. Polismyndigheten borde naturligtvis ha kontrollerat om framställningen avsåg ett sådant förfarande till vilket biträde får ges och om den gjorts av en behörig person. Därefter borde ett beslut om biträde ha fattats i enlighet med den arbetsordning som gällde då.

Det som har kommit fram i utredningen ger inte något tydligt stöd för slutsatsen att det var en polis som öppnade den aktuella byrålådan eller att den öppnades av någon på polisens anmodan. Det bör dock noteras att det inte fanns förutsättningar för polisen att lämna biträde till Skatteverket i den aktuella situationen, vare sig genom att genomföra en husrannsakan eller att vidta någon annan tvångsåtgärd.

Det finns inte någon information i utredningen som visar att begäran om handräckning har diarieförts hos Polismyndigheten. Handlingen har inkommit till myndigheten och utgör därmed en allmän handling. Eftersom den synes innehålla sekretessbelagd information borde den ha registrerats i det allmänna diariet så snart den kommit in till myndigheten. Även handlingarna ”Tjänsteanteckning Biträde Skatteverket” och ”PM Biträde Skatteverket” borde ha diarieförts i det allmänna diariet.

Id-kontroll av en person som utför eller kan antas utföra arbetsuppgifter i viss verksamhet kan genomföras inom ramen för ett kontrollbesök med avstämning mot personalliggare enligt 42 kap. 8 och 8 a §§ SFL, men däremot inte vid ett kontrollbesök för kassaregister. Det finns inte något stöd i lag för att begära biträde av Polismyndigheten i dessa situationer.

Enligt uppgifter i brottsanmälan om brukande av falsk urkund gjordes åtminstone en inre utlänningskontroll. Berörda befattningshavare har upplyst om att flera sådana kontroller gjordes. Formuläret för dokumentation av kontrollerna har dock inte använts. Dokumentationen är därför mycket bristfällig. Det går exempelvis inte att utläsa av handlingarna vilka individer som kontrollerades, vad som lades till grund för och syftet med kontrollerna. Vidare saknas uppgifter om tidpunkt för kontrollerna och vem som genomförde dessa.

Dokumentationsbristerna försvårar en bedömning i efterhand. Enligt Polismyndigheten är underlaget så knapphändigt att det inte går att bedöma om omständigheterna var sådana att det fanns anledning att göra inre utlännings-

kontroller. Med tanke på vad som kommit fram i utredningen kan omständigheterna på platsen mycket väl ha varit sådana att det fanns förutsättningar att göra kontroller i vissa fall.

Polismyndigheten anser generellt att samverkan mellan myndigheterna är av stor vikt och kan ge goda resultat i det brottsbekämpande arbetet. Det inträffade belyser samtidigt vikten av att det finns rutiner på plats och att de insatser som genomförs i samverkan planeras och förbereds på ett tillfredsställande sätt.

Anmälan mot Skatteverket

AA:s anmälan om Skatteverkets agerande handlades i JO:s ärende dnr 1130-2020. I ett beslut den 21 juni 2021 riktade JO allvarlig kritik mot Skatteverket bl.a. för att myndigheten utan lagstöd kontrollerat en byrålåda som var skild från kassautrustningen.

Bedömning

Det fanns inte stöd i författning för Polismyndigheten att lämna biträde för ett kontrollbesök

För att Polismyndigheten ska få lämna biträde till en annan myndighet krävs att det finns stöd i författning för det (se 2 § 5 polislagen och Berggren & Munck, Polislagen – en kommentar, den 15 februari 2021, Version 14, JUNO, kommentaren till 2 §). Som framgått av Polismyndighetens yttrande ska myndigheten på Skatteverkets begäran lämna biträde för tillsyn av kassaregister. En sådan tillsyn innebär att verket kontrollerar att den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister har ett sådant register och att det som används i en verksamhet uppfyller föreskrivna krav (se 42 kap. 3 och 4 §§ SFL).

Det finns även möjlighet för Skatteverket att genomföra kontrollbesök för att kontrollera att den som är eller kan antas vara skyldig att använda kassaregister fullgör sina eventuella skyldigheter. Verket får vid ett sådant besök göra kundräkning, kontrollköp, kvittokontroll och kassainventering. (Se 42 kap. 6 och 7 §§ SFL.) Vid ett kontrollbesök finns det dock inget stöd i författning för Polismyndigheten att lämna biträde.

I den begäran som Skatteverket skickade till Polismyndigheten den 28 januari 2020 angavs det uttryckligen att det rörde sig om ett kontrollbesök. Det fanns således inte stöd i författning för Polismyndigheten att lämna Skatteverket det biträde som angavs i begäran.

Hanteringen av Skatteverkets begäran var bristfällig

När Skatteverkets begäran kommit in var det en uppgift för Polismyndigheten att kontrollera de formella förutsättningarna för att lämna biträde. Begäran är knapphändig, men som jag redan konstaterat framgår det uttryckligen att verket ville ha Polismyndighetens biträde för att genomföra ett kontrollbesök, dvs. en åtgärd där Polismyndigheten inte kan bistå. Det anges i begäran också att

polisen behövs för att säkra kassaregister och eventuell personalliggare samt hämta information om de verksamma personerna.

Polismyndighetens prövning av en begäran om biträde är av formell karaktär och kan endast gälla om det finns stöd i författning för att lämna biträdet och om den som gjort begäran är behörig till det (se JO 1980/81 s. 172).

Mot bakgrund av uppgifterna i begäran hade en naturlig första åtgärd för Polismyndigheten varit att kontakta Skatteverket för att efterfråga vilket författningsstöd som verket ansåg fanns för handräckningen. Även det förhållandet att begäran inte var undertecknad borde ha föranlett en kontakt med verket. Utredningen ger inget svar på varför Polismyndigheten inte gjorde några kontroller av de formella förutsättningarna för begäran.

Utredningen ger vidare inget svar på frågan om Polismyndigheten fattade något beslut med anledning av begäran. Myndigheten skulle ta ställning till om begäran skulle bifallas eller avslås. Ett sådant ställningstagande ska dokumenteras.

I sitt yttrande till JO har Polismyndigheten förklarat att det inte finns någon information som visar att begäran diariefördes. Begäran hade kommit in till Polismyndigheten och var en allmän handling där (se 2 kap. 4 och 9 §§ tryckfrihetsförordningen). Den innehöll uppgifter som kan omfattas av sekretess. Begäran skulle ha registrerats hos Polismyndigheten (se 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Polismyndighetens hantering av Skatteverkets begäran har sammanfattningsvis uppvisat en rad brister.

Utlänningskontrollerna har inte dokumenterats på ett korrekt sätt

Av utredningen framgår att det i samband med besöket i AA:s företag genomfördes ett antal inre utlänningskontroller. En sådan kontroll får vidtas om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll (se 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen).

Genom utredningen är det klarlagt att de kontroller som utfördes inte dokumenterades i enlighet med de instruktioner som lämnas i Polismyndighetens föreskrifter och på myndighetens intranät. Den enda dokumentation som finns av kontrollerna är en handling benämnd "Tjänsteanteckning Biträde Skatteverket". I likhet med Polismyndigheten kan jag konstatera dels att åtgärden inte har dokumenterats i korrekt formulär, dels att informationen är mycket knapphändig. Således framgår inte grunden för kontrollerna, vilka som kontrollerades, när detta gjordes och vem som genomförde åtgärderna (se 6 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll [RPSFS 2011:4, FAP 273-1]).

Den bristfälliga dokumentationen gör att det i efterhand inte är möjligt att kontrollera att förutsättningarna för att genomföra inre utlänningskontroller var uppfyllda. Det är naturligtvis inte acceptabelt.

Det är inte utrett att polispersonal var delaktiga i kontrollen av byrålådan. Genom den utredning som skett i det här ärendet och det ärende som rör Skatteverkets agerande är det klarlagt att vid besöket i AA:s företag gjordes en kontroll av en byrålåda som var skild från kassautrustningen. Enligt Skatteverket var det en polis som öppnade lådan på begäran av en av verkets handläggare. Polismyndigheten har i sitt yttrande konstaterat att det som kommit fram i myndighetens utredning inte ger något tydligt stöd för slutsatsen att det var en polis som öppnade den aktuella byrålådan eller att den öppnades av någon på polisens anmodan. De båda myndigheterna har således i denna fråga lämnat i vissa delar oförenliga bilder av händelseförloppet.

I det nämnda beslutet från den 21 juni 2021 konstaterade stf. JO Cecilia Nordenfelt att oavsett vem som fysiskt öppnade lådan så skedde det på Skatteverkets initiativ. Hon uttalade därefter följande.

Eftersom bestämmelserna om kontrollbesök för kassaregister inte ger Skatteverket någon rätt att vidta kassainventering mot näringsidkarens vilja, har det inte funnits något lagstöd för den genomförda undersökningen av den aktuella lådan. Jag ser mycket allvarligt på att Skatteverket trots detta, och mot näringsidkarens vilja, har kontrollerat innehållet i denna. Det inträffade har inneburit att verket utan stöd i lag har genomfört en sådan tvångsåtgärd som det i regeringsformen finns ett uttryckligt skydd mot. Detta är givetvis helt oacceptabelt och Skatteverket förtjänar allvarlig kritik för det inträffade.

Med beaktande av detta uttalande, och att det inte varit möjligt att klarlägga om polisen var delaktig vid undersökningen av byrålådan, finner jag inte skäl att ytterligare kommentera saken.

Polismyndigheten kritiseras för den bristfälliga hanteringen

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att Polismyndighetens hantering av det aktuella ärendet har uppvisat en rad brister. För detta förtjänar myndigheten kritik.

Ärendet avslutas.