

Motion

1984/85:1532

Bengt Westerberg m. fl.

Förstärkning av JO-ämbetet, m. m.

En av de viktigaste principerna i det liberala frihetsarvet är rättssäkerheten. Utifrån demokratiska synpunkter är rättssäkerheten en ofrånkomlig nödvändighet eftersom den är garantin för den politiska friheten.

Rättssäkerheten är stark och levande inom liberalismen men har tyvärr inte så lång tradition i Sverige. I England och Amerika, med början i Magna Charta och kulminerande i Förenta Staternas konstitution har rättssäkerhetens idé, idén om lagarna och friheten under lagarna, en sådan förankring att den på ett naturligt sätt ingår i det allmänna medvetandet.

Rättssäkerhetens ideal innefattar den tanken att all förvaltning utövas i enlighet med förut fastslagna rättsregler med efterföljande kontroll inför domstolarna. Myndigheterna fullgör inte sina uppgifter för sin egen skull utan tjänar en uppgift att följa folkrepresentationens direktiv. Deras makt över medborgarna är fastställd och begränsad av lagens allmänna regler. Myndigheternas tjänstemän måste som alla andra stå till svars för sina handlingar inför de oavhängiga domstolarna.

I rättssäkerhetens idé ligger tanken att reglerna skall ha en sådan fasthet och klarhet att det är möjligt att förutsäga konsekvenserna av sina handlingar, att känna till var gränsen går mellan tillåtet och förbjudet och vad sanktionerna är. Det måste också innebära att medborgarna har garantier för att den av folkrepresentationen stiftade lagen verkligen följs både av myndigheter i deras maktutövning och av regeringen och olika förvaltningsorgan när de utfärdar lagar, förordningar och direktiv.

I Sverige upplevs inte längre denna viktiga frihetsgaranti som självklar. I dag känner många människor osäkerhet och ängslan både därför att de inte vet var gränserna mellan tillåtet och förbjudet går därför att lagarna är kautschukartade och därför att myndigheter ofta uppträder med allt större självsäkerhet och allt mindre kontroll.

Det finns behov av en politik för att stärka rättssäkerheten i Sverige. I denna motion visar vi på några vägar att göra detta.

Frågan om vad rättssäkerhet innebär och huruvida den är tillgodosedd i Sverige har kommit att bli föremål för en livlig debatt. Debatten är föranledd bl. a. av åtskilliga exempel på vad enskilda upplever som rättsövergrepp från myndigheternas sida och inte minst av uttalanden och lagförslag från kommissionen mot ekonomisk brottslighet. Den kraftiga ökningen av antalet anmälningar från Sverige till Europakommissionen för de mänskliga rättigheterna visar också att många människor upplever att de inte längre i Sverige kan få rätt gentemot de svenska myndigheterna.

I ett rättssamhälle är det självklart att det alltid måste föras en debatt om rättssäkerheten och dess innehåll. Detta konstaterade också den nuvarande socialdemokratiska regeringen i samband med att den lade propositionen om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet. Föredraganden skrev där bl. a: "Rättssäkerheten är ett värde som vi kan värna och bevara endast genom fri, öppen och kritisk debatt. Just det förhållandet att rättssäkerheten inte kan reduceras till förekomsten av vissa lagar och paragrafer gör det nödvändigt med en fortlöpande debatt."

I samma proposition skriver föredraganden vidare: "Det kan inte heller accepteras att frågan om rättssäkerhet begränsas till att gälla skyddet för de enskilda lagöverträdarna. — — — Att människor och samhället bereds skydd mot att utsättas för brott kan också ses som en fråga om rättssäkerhet." I denna beskrivning om vad som skall innefattas i begreppet rättssäkerhet har föredraganden enligt vår uppfattning förbigått något mycket centralt: rättssäkerhet innebär också att den enskilde skyddas från övergrepp och trakasserier från myndigheterna. Det är just i detta avseende som människor i dag upplever att rättssäkerheten brister. Massvisitation av tullen, flygspaning av en kronofogde, frågor till människor var och med vem de sover på nätterna och en expansiv tolkning av betalningsvråkningslagen är exempel på uppmärksammade företeelser som får enskilda att känna sig hotade av myndigheterna. Rättssäkerhet måste också innebära att myndigheterna erinrar sig att de är till för allmänheten och inte tvärtom. Samhällets ambitioner att beivra brott och att kontrollera efterföljden av lagar får aldrig leda till att personer, mot vilka det inte riktas någon misstanke för oegentligheter, skall bli föremål för särskilda mot vederbörande riktade kontrollåtgärder.

Vi har i våra lagar åtskillig reglering som innebär begränsningar av den enskildes fri- och rättigheter. Frihetsberövande som påföljd för brott inskränker det skydd mot frihetsberövande som tillförsäkras medborgarna i regeringsformen. Böter och andra ekonomiska påföljder begränsar den okränkta rätten till egendom som fastslås i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europarådskommisionen, som Sverige har ratificerat.

Omfattningen av de inskränkningar som får göras av den enskildes fri- och rättigheter är reglerad i regeringsformen. Regeringsformens förbud mot retroaktiv strafflagstiftning kan betecknas som en hörnsten i rättssäkerhetsbegreppet. Den återkommer i brottsbalken och brukar i straffrättslig doktrin betecknas som ett utslag av — och kärnan i — *legalitetsprincipen*. Innebörden av den principen är, utöver förbudet att döma för gärning och att ådöma straffrättslig påföljd eller annan rättsverkan enligt efter gärningen tillkommen lag (om den inte är lindrigare), att strafflag skall vara tillräckligt precis och begriplig för att fylla ett krav på förutsebarhet.

En annan central princip för att tillgodose rättssäkerheten är vad som betecknas som *konformitetsprincipen*, nämligen att straff bara skall drabba den som kunnat rätta sig efter (handla konformt med) lagen. I konformi-

tetsprincipen ligger också ett krav på att skuld eller ansvar skall kunna konstateras, således de överväganden som ligger bakom reglerna om uppsåt och oaktsamhet som förutsättningar för straffansvar, liksom reglerna om särbehandling i straffrättsligt hänseende av underåriga och psykiskt avvikande lagöverträdare.

Längre bort från kärnan i rättssäkerhetsbegreppet — men fortfarande inom ramen för vad som brukar hänföras dit — befinner man sig då man talar om *proportionalitetsprincipen* och *ekvivalensprincipen*. Den förra innebär ett krav på att strafflag skall utformas så att gärningens och påföljdens svårighet står i proportion till varandra. En viktig faktor vid "viktningen" av en gärning är naturligtvis vilka skadeverkningar som den kan visas innebära. Med ekvivalensprincipen avses kravet att lika fall skall behandlas lika. För strafflagstiftningens del medför det kravet närmast att lagen måste ge förutsättningar för en likformighet vid rättstillämpningen. Att vårt påföljdssystem medför betydande begränsningar i principens genomslagskraft är uppenbart eftersom strävan i de senaste årens svenska kriminalpolitik har varit att betona att påföljderna skall anpassas efter förutsättningarna för varje enskild dömd.

När det gäller utformningen av normerna för den rättsliga processen medför rättssäkerhetshänsyn att krav ställs i ett antal olika hänseenden. Sålunda skall *brottsmålsprocessen vara ackusatorisk* — inte inkvisitorisk — den skall vara öppen/offentlig, bevisbördan skall ligga på åklagaren och avgörandet skall kunna kontrolleras till sin riktighet genom regler om omprövning i högre instans. Dessa principer ligger till grund för vår rättegångsbalk och kommer delvis till uttryck i överordnande normer. Offentlighetsprincipen fastslås i regeringsformen, reglerna om bevisbördans placering finns uttryckt i Europarådskommissionen: "Envar som blivit anklagad för brottslig gärning skall betraktas som oskyldig tills hans skuld lagligen fastställts". Rättegångsbalken tillförsäkrar också den misstänkte/tilltalade rätt att få del av det material på vilket åtalet grundas; kommunikationsprincipen brukar nämnas som ytterligare en viktig rättssäkerhetsgaranti.

Efter det att socialdemokraterna övertog regeringsansvaret 1982 har det såväl från regeringen som från kommissionen mot ekonomisk brottslighet lagts förslag som i skilda hänseenden får sägas avvika från de principer vi här har redogjort för. Legalitetsprincipen — förutsebarheten — nonchalerades av Ekokommissionen bl. a. i deras förslag till lag om kontroll av rådgivare och bulvanlag. I bägge förslagen var det omöjligt att avgöra vilket som var det straffbara området. I förslaget till bulvanlag föreslår Ekokommissionen dessutom en omvänd bevisbörda, vilket bryter mot de grundläggande principerna i vårt rättssystem. Ekokommissionen ställde sig vidare vid sidan av grundläggande rättssäkerhetsprinciper, denna gång ekvivalensprincipen, i det tidigare nämnda förslaget om näringsförbud och straffansvar för juridiska och ekonomiska rådgivare. Påföljden i detta

sammanhang står knappast i rimlig proportion till överträdelserna. Regeringen får vidare sägas ha gjort avsteg från förutsebarhetsprincipen när de lade förslaget om förändrade preskriptionsregler för vissa typer av skattebrott. I regeringens av riksdagen avvisade lagförslag angående förändrad instansordning vid behandlingen av parkeringsmål föreslog regeringen för första gången att vissa typer av mål inte skulle kunna bli föremål för prövning i högre rättsinstans.

I den praktiska tillämpningen av den s. k. betalningssäkringslagen åsidosätter myndigheterna ofta kommunikationsprincipen genom att det allmänna ombudet i dessa mål regelmässigt utnyttjar den endast för speciella fall avsedda möjligheten att få ett interimistiskt beslut som inte delges gäldenären innan det verkställs.

Bl. a. de brister i Ekokommissionens förslag som vi här har påpekat har också med skärpa framhållits i de remissyttranden som har lämnats på Ekokommissionens arbete. Framför allt har flera remissinstanser, med anknytning till rättsväsendet och rättsvetenskapen, uppehållit sig kring rättssäkerhetsaspekterna och bl. a. med motiveringen att kommissionens förslag strider mot rättssäkerheten avvisat dessa.

Att vi i samband med en diskussion om rättssäkerheten uppehållit oss kring socialdemokraternas arbete för att beivra den ekonomiska brottsligheten är naturligt. Beivrandet av denna brottslighet har av socialdemokraterna gjorts till en partipolitisk fråga. Den socialdemokratiska politik som de själva karakteriserat som "kamp mot den ekonomiska brottsligheten" uppvisar likheten med motsvarande kampanjer från konservativt håll med krav på "lag och ordning". När kravet på "hårdare tag" mot vissa kriminella beteenden görs till centrala valfrågor finns det alltid en uppenbar risk att saklighet och eftertänksamhet kommer i skymundan på bekostnad av snabbt tillyxade lagar med syfte att tillgodose opinionen men vars konsekvenser är svåra att förutsäga. Som vi har visat är ju detta vad som är fallet med centrala delar av Ekokommissionens förslag. För att kommissionen över huvud taget skulle kunna hävda att deras lagförslag tillgodosåg kraven på rättssäkerhet var den tvungen att formulera en egen definition: "Att en skyldig får gå fri och på det viset kan vålla ytterligare skada kan vara lika olyckligt som att en oskyldig blir dömd". Denna sats är något av ett justitiemord på rättssäkerheten. (SOU 1984:5 s. 131).

Den enskilde och myndigheterna

Som vi inledningsvis nämnde måste rättssäkerheten bevakas inte bara när det gäller tillkomsten av nya lagar utan också när det gäller tillämpningen av dem. Även i detta hänseende finns det flera hot mot rättssäkerheten.

Arbetsbördan på poliser, åklagare och domstolarna leder till ökade risker för att brottsutredningar inte blir tillfredsställande gjorda och till orimliga dröjsmål med målens avgörande. Då belastningen på rättsväsen-

det är omämn i geografiskt hänseende riskerar riskerar rättstillämpningen över landet att brista i enhetlighet. Bristen på kvalificerade advokater kan få betydelse för utgången av mål och begränsningarna i rättshjälpen kan leda till att inte alla har förutsättningar att tillvarata sina intressen.

Brister i rättssäkerheten i dessa avseenden kan till en del avhjälpas med ökade resurser till de rättsvårdande myndigheterna och till rättshjälpsystemet. Att till synes lika fall kan dömas på olika sätt är dock, kanske oftare än bristen på resurser, ett resultat av att vi har fri bevisprövning och att de som är med och handlägger och bedömer mål och ärenden skiljer sig åt ifråga om kompetens, erfarenheter och värderingar.

Som vi underströk ovan är det angeläget att myndigheterna vid all myndighetsutövning erinrar sig att lagar och regler inte fyller några självändamål utan ytterst är till för att tillgodose skilda krav ifrån medborgarna. Myndigheterna skall vara allmänhetens tjänare. Det är därför allvarligt att många människor känner sig stå i ett motsatsförhållande till myndigheterna. Det kan ta flera år för en myndighet att handlägga ett ärende men enskilda får oftast bara några veckor på sig att svara på skrivelser eller inkomma med besvär. Ett beslut eller en dom, som är vardaglig rutin för tjänstemän, kan upplevas som livsavgörande för den enskilde som är berörd.

För moralen i samhället är det viktigt att den enskilde individen upplever att också myndigheter kan kontrolleras och att enskilda tjänstemän kan ställas till svars, om de har begått något fel. Anser man sig felaktigt behandlad har man rätt att få sin sak prövad av JO. JO-ämbetet intar därmed en central roll för kontrollen av samhällets myndighetsutövning. Det är angeläget att ytterligare förstärka denna roll. JO bör vara utrustad med sådana sanktionsmedel som gör det möjligt för honom att kraftfullt ingripa mot allvarligare missförhållanden i den offentliga verksamheten, i de svåraste fallen med åtal och i andra fall genom att inleda sådant förfarande som kan leda till exempelvis disciplinpåföljd eller avskedande. På detta område finns anledning att överväga vissa reformer vilket vi förutsätter kommer att ske inom den av riksdagen nyligen tillsatta kommittén som kallas JO-utredningen. Denna kommitté har till uppgift att bl. a. se över möjligheterna att stärka JO-ämbetet. Kommittén bör vidare studera vilka sanktionsmöjligheter det skall vara möjligt att vidta mot kommunala förtroendemän i de fall en kommun fattar beslut som strider mot lagar, förordningar eller andra myndigheters beslut. I dag saknas reella möjligheter att beivra ett sådant förfarande.

Rätten att överklaga

Som vi nämnde i inledningen tillhör möjligheten att få domar och beslut prövade i högre instans ett av de viktigaste inslagen i vår rättsordning. Det var av den anledningen som vi motsatte oss regeringens förslag att ändra

instansordningen i parkeringsmål och som vi också har motsatt oss förslaget att begränsa möjligheterna att få åklagares beslut i åtalsfrågan prövad av riksåklagaren.

Möjligheten att "gå till kungs" när det gäller högsta domstolen och regeringsrätten är numera mycket begränsad. Dessa domstolar prövar enbart mål vilka kan antas ha prejudicerande verkan. För det övervägande antalet mål som prövas i domstolarna utgör därmed hovrätterna och kammarrätterna slutinstans. Detta gör det angeläget av bevaka att kompetensen på domare i dessa domstolar upprätthålls.

Regeringen är slutinstans för en rad beslut som är fattade i administrativ ordning. För närvarande behandlas inom regeringskansliet ett förslag att också begränsa möjligheten att få ett ärende prövat av regeringen. Den fortsatta beredningen får visa i vilka ärendegrupper man eventuellt kan utesluta regeringen som slutinstans utan att detta inkräktar på rättssäkerheten.

Att i stället för regeringen låta närmast behöriga centrala ämbetsverk utgöra slutinstans kan komma att försvaga den enskildes rättsskydd. Det kan nämligen inte förutsättas att alla centrala myndigheter som är berörda av ett överklagande har tillgång till de kvalificerade jurister som krävs för att rättssäkerheten skall kunna garanteras den enskilde. I dag kan detta anses vara tillgodosett genom det övergripande ansvar som departementen har.

När medborgarna därför berövas det rättsskydd som ligger i den besvärssprövning som görs inom regeringskansliet bör de i annan ordning få möjlighet att få rättsfrågorna prövade. Om således den som fullföljt sin sak till ett ämbetsverk menar att det beslut han fått från detta verk strider mot någon lagregel, eventuellt mot någon av de regler i 2 kap. regeringsformen som handlar om medborgerliga fri- och rättigheter, skall han genom något som kan kallas rättsbesvär få gå till domstol för att få sin invändning mot beslutets bristande rättsenlighet prövad av denna. För att knyta an till svensk rättstradition följer vi i detta förslag mönstret från kommunalbesvär. Den berörde får således viss tid efter det att ett beslut fattats överklaga detta till kammarrätt eller hovrätt — allt efter vad beslutet gäller — med yrkande om att beslutet skall undanröjas på grund av bristande rättsenlighet. Enligt vår uppfattning bör möjligheten att införa vad vi här har kallat rättsbesvär nog övervägas i en särskild utredning som bör arbeta parallellt med den översyn av besvärreglerna som nu sker inom regeringskansliet.

Regler om häktnings- och anhållandetider

Till de centrala rättssäkerhetsfrågorna hör reglerna om de processuella tvångsmedlen, främst reglerna om anhållande och häktning. För närvarande arbetar en utredning, 1983 års häktningsutredning (JU 1983:04),

med att se över frågan om en avkortning av anhållande- och häktningstiderna. Utredningen beräknas slutföra sitt arbete under första halvåret 1985. Denna har bl. a. i uppdrag att försöka bringa de svenska bestämmelserna om anhållande och häktning i överensstämmelse med artikel 5:1 i den europeiska kommissionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna. Europadomstolen har i en dom fastslagit att Sverige i detta avseende inte uppfyller konventionen.

Ur rättssäkerhetsaspekt är det mycket angeläget att finna vägar för att förkorta tiden mellan ett frihetsberövande och följande häktningsförhandling. Vi förutsätter att förslag i denna riktning kommer att läggas av häktningsutredningen. Om detta mot förmodan skulle kräva ökade resurser till polis och åklagare ställer vi oss inte avvisande till att medverka till att sådana resurstillskott kan tillföras.

En fråga som i detta sammanhang är värd särskild uppmärksamhet är hur anhållnings- och häktningsförfarandet skall bedrivas under icke tjänstetid. Genom att åklagarna är skyldiga att ha beredskapstjänst kan beslut i anhållningsfrågan ske relativt omgående. Beslut i häktningsfråga kan emellertid endast fattas under ordinarie tjänstetid. Sådant beslut fattas av domstol. I praktiken innebär detta att ett beslut om anhållande exempelvis på fredag kväll tidigast kan bli föremål för domstolens prövning påföljande måndag, i praktiken först tisdag eller onsdag, då tingsrätterna behöver någon dags rådrum. För att förkorta tiden mellan beslut i anhållandefråga och häktningsfrågan bör enligt vår mening införas jourdomstolar.

Frågan om jourdomstolar har varit föremål för uppmärksamhet i rättegångsutredningen 1982. Utredningen behandlade ingående fördelar och nackdelar med jourdomstolar. Utredningen fann inte skäl att föreslå inrättande av sådana domstolar, framför allt därför att kostnaderna ansågs överstiga de processekonomiska fördelarna. De eventuella kriminalpolitiska skäl som därtill kunde finnas ansågs inte tillräckligt tungt vägande.

Av vad som framkommit bl. a. i rättegångsutredningen drar vi slutsatsen att jourdomstolar i vart fall till en början endast bör ha till uppgift att pröva frågan om häktning. I ett inledningsskede är det naturligt att ett system med jourdomstolar införs på försök. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till hur en ordning med jourdomstolar för beslut i häktningsfråga skall kunna införas. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Husrannsakan

Husrannsakan innebär ett inträngande av myndighetsperson i bostäder, kontorslokaler, slutna rum typ bankfack, låst portfölj etc. Beslut om att husrannsakan skall genomföras fattas av förundersökningsledaren. Denne kan vara antingen en polis eller åklagaren. För att polisen skall ha rätt att vara förundersökningsledare krävs det att målet är av s. k. enkel beskaffen-

het: misshandel, stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel, brott mot vapenlagen, brott mot lagen om tillverkning av drycker m. fl. brott. Vid övriga mål är åklagaren förundersökningsledare. Beroende på att de här uppräknade brotten är mycket vanliga är det i praktiken ofta polisen, i allmänhet en kommissarie eller motsvarande, som fattar beslut om husrannsakan.

Enligt bevissäkringslagen för skatte- och avgiftsprocesser, som vi återkommer till, måste på motsvarande sätt beslut om husrannsakan fattas av en granskningsledare.

Nuvarande regler innebär att personer utan domarkompetens, poliser och taxeringsrevisorer, i stor omfattning fattar beslut om husrannsakan. Denna ordning anser vi otillfredsställande. I ökad utsträckning mot vad förhållandet är i dag bör därför åklagarna överta ansvaret för förundersökningarna i de mål eller ärenden där husrannsakan kan bli aktuell. Enbart då det av praktiska skäl är omöjligt att åklagaren leder en undersökning bör detta överlåtas på polisen. Detta torde inte innebära några risker för tidsförluster. För att kunna ta ställning till frågor som gäller anhållande finns redan i dag ett system med jouråklagare. Beslut om att genomföra husrannsakan skall också kunna ankomma på jouråklagaren. Det bör ankomma på regeringen att presentera förslag till ändringar av gällande lag.

Omfattningen av lagar

En utgångspunkt i vårt rättssystem är att medborgarna skall vara skyldiga att känna till gällande rättsregler och att iakttaga dessa. I praktiken var det mycket längesedan det fanns någon rimlig chans för enskilda att känna till hela den totala mängden lagar och författningar. Inom vissa ramar accepterar medborgarna att de drabbas av regler vilkas existens de inte känt till. Detta accepterande torde dock mer gälla sådana lagar och författningar som är utfärdade av riksdag och regering än sådana som beslutas av underordnade statliga myndigheter och kommuner. Dessa sistnämnda administrativa föreskrifter har emellertid kommit att i allt större utsträckning reglera den enskilda medborgarens vardag.

De administrativa organens normgivning riskerar också att leda till att domstolarnas traditionella roll försvagas. Liksom det för medborgarna blir allt svårare att känna till administrativa regler och och kunna tillämpa dem blir också domstolarna i sin prövning av olika bestämmelser beroende av expertis från de normgivande myndigheterna själva. Detta tar sig bl. a. uttryck i skattemål där det för tingsrätten och hovrätten ofta torde vara mycket svårt att tränga in i de regelsystem som de är satta att tillämpa.

Vi menar att delegationen av lagstiftningsmakt har inneburit att en tydlig maktförskjutning har skett från de politiska organen till de administrativa. När riksdagen fattar beslut av viss allmän inriktning ankommer det på regeringen och de administrativa myndigheterna att utfärda till-

lämpningsföreskrifter. Det finns talrika fall där politikerna när de sedan konfronteras med konsekvenserna av det beslut de ursprungligen fattade blir negativt överraskade. Det senaste exemplet på detta är uppgifterna att företagare tvingas att ta ansvar för underentreprenörers skatteSkulder.

En orsak till att de administrativa myndigheterna har kommit att få en allt större betydelse för normgivningen är att lagstiftaren allt oftare använder sig av obestämda satser av generalklausultyp vid sin normgivning. Lagstiftaren försöker i stället att genom förarbeten i olika former ange en viljeinriktning. Det ankommer därefter på domstolar och myndigheter att utifrån denna och utfärdad ramlag fatta sina avgöranden. Ett allt större utrymme lämnas därmed för domstolar och myndigheter att själva tolka vad lagstiftaren har avsett. Ett av många exempel på detta är socialtjänstlagens regler om rätt till bistånd som tillförsäkrar den enskilde "en skälig levnadsnivå". Vid tolkningen av vad som kan anses vara skälig levnadsnivå har olika socialnämnder och regeringsrätten kommit till så skilda slutsatser att det varit uppseendeväckande. Kritik av samma innebörd har riktats mot förslag till ny psykiatrisk vårdlag och mot de existerande vårdlagarna för unga och för missbrukare. Dessa exempel rör beslut vilka kan överklagas genom förvaltningsbesvär, där regeringsrätten är slutinstans. Genom den prejudikatbildning som därmed uppkommer kan man hävda att lagstiftningen så småningom kompletteras av en praxis som då träder i stället för detaljerade lagregler.

Ett särskilt skäl till att motverka en alltför utbredd ramlagstiftning på förvaltningsrättens område är dock att lagarna i första instans inte tillämpas av domstolar. Ser man det som angeläget att den enskilde kommer till sin rätt så tidigt som möjligt blir konsekvensen att man bör skärpa kraven på den materiella lagstiftningens utformning.

Som vi tidigare nämnde anser vi att mängden lagar och författningar på sikt hotar att undergräva allmänhetens förtroende till rättskipningen. Genom att skärpa kravet på den materiella lagstiftningen och minska de tillfällen då ramlagar används blir också behovet av tillämpningsföreskrifter från myndigheterna mindre. En sådan ordning skulle uppenbarligen öka arbetsbelastningen på riksdag och regering men det skulle samtidigt kunna leda till att redan de politiska instanserna tvingades att ta ställning till hur skilda föreskrifter skall komma att tillämpas. Om det också skulle innebära ett lugnare lagstiftningstempo är detta bara att hälsa med tillfredsställelse.

Ändring i skatteflyktslagen m. m.

Riksdagen antog hösten 1980 bestämmelser om en generalklausul mot skatteflykt. Syftet med införandet av denna generalklausul var att komma till rätta med den skatteflykt som tar sig uttryck i olika kringgående transaktioner. I lagens ursprungliga lydelse — vilket folkpartiet medverkat

till — gällde som ett huvudvillkor för att klausulen skulle kunna tillämpas ett s. k. omvägsrekvisit, dvs. den skattskyldige skulle ha använt sig av ett förfarande som i varje särskilt fall framstod som onormalt eller konstlat med hänsyn till det ekonomiska resultat som — bortsett från beskattningen — hade uppnåtts med förfarandet. En sådan utformning av bestämmelserna har enligt vår mening den fördelen att skattemyndigheterna har möjlighet att pröva vad som i en given situation för en utomstående betraktare framstår som ett normalt handlingssätt att uppnå ett ekonomiskt resultat.

Genom den ändring av klausulen som riksdagens socialistiska majoritet beslöt 1983 skall varje förfarande — oavsett om det inneburit ett kringgående eller ej — kunna medföra att klausulen blir tillämplig. Skattemyndigheternas prövning begränsas i huvudsak till att avse den skattskyldiges avsikt med ett visst förfarande. Har detta varit att vinna fördelar vid beskattningen blir klausulen tillämplig om förfarandet står i strid med vad lagstiftaren förutsatt eller menat.

Ändringarna i skatteflyktslagen är enligt vår mening oacceptabla och visar prov på ramlagstiftning när den är som sämst. Rekvisiten i lagen är nu så allmänt hållna att lagens tillämpning i det närmaste är oförutsebar såväl för de skattskyldiga som för myndigheterna. Det är av rättssäkerhetsskäl angeläget att lagen omedelbart återställs i sitt ursprungliga skick. Denna lagändring bör träda i kraft vid halvårsskiftet 1985.

I samband med att riksdagen 1980 antog lagen om generalklausul i dess ursprungliga lydelse beslöt den att lagstiftningen skulle vara tidsbegränsad att gälla i fem år och därefter utvärderas från rättssäkerhetssynpunkt och därvid kunna omprövas på nytt. Denna utvärdering måste självfallet avse lagen i dess lydelse såväl före som efter den ändring som vidtogs 1983.

Omvänd generalklausul

I samband med översynen av generalklausulen bör man också utreda möjligheten att införa något som vi vill kalla en omvänd generalklausul. På samma sätt som den nuvarande generalklausulen vill förhindra att någon på grund av lagstiftningens bristande utformning oskäligen undgår en skatt som enligt lagstiftningens grunder bort utgå bör man genom en omvänd generalklausul också förhindra att skattskyldiga på grund av lagstiftningens bristande utformning utsätts för en icke avsedd beskattning som framstår som oskäligen enligt lagstiftningens grunder.

En omvänd generalklausul kan på samma sätt som skatteflyktsklausulen innebära risker för att lagstiftningens ambitioner sänks vad angår lagstiftningens precisionsnivå. Antalet besvär kommer förmodligen också att öka, då många kommer att utnyttja möjligheten att få sina deklarationer prövade om de anser skattemyndigheternas bedömningar oskäligen. I vårt fall så länge generalklausulen finns kvar i dess lydelse från 1983 är dock de invändningar som kan riktas mot en omvänd generalklausul inte tillräck-

ligt starka för att nackdelarna inte måste accepteras.

Lojaliteten mot skattesystemet kan i längden endast upprätthållas om medborgarna upplever sig rättvist behandlade. För detta krävs en balans i bedömningen av vad som är till fördel för medborgaren och för staten. Generella bedömningsnormer som enbart gynnar staten leder ofelbart till bristande lojalitet och tilltro till systemet.

Bevissäkringslagen m. m.

Två lagar med anknytning till utredningen och processen i skattemål, bevissäkringslagen och betalningssäkringslagen, är f. n. föremål för utvärdering.

Bevissäkringslagen antogs av riksdagen år 1975. Dess syfte är att säkra räkenskapsmaterial och annat bevismaterial som det åligger skattskyldiga att tillhandahålla för granskning. Betalningssäkringslagen som infördes 1978 är en säkerhetsåtgärd avsedd att stärka det allmännas ställning som borgenär vid uppbörd och indrivning av fordran på skatt. Mot båda lagarna kan enligt vår uppfattning riktas kritik såväl med hänseende på rättstryggheten för den enskilde som med hänsyn till hur lagarna har kommit att utnyttjas. Det är angeläget att den översyn som pågår beträffande de bägge lagarna visar om den inskränkning i rättstryggheten som lagarna utgör har inneburit uppenbara och betydande fördelar i samhällets ansträngningar att beivra skattebrott.

Rättssäkerhet och ekonomisk brottslighet

Vi har tidigare i denna motion utifrån principiella ställningstaganden varit kritiska till en del av de vägar som regeringen har valt för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Vi vill därvid understryka att vår tveksamhet inte gäller det uppsatta målet att bekämpa ekonomisk brottslighet men väl en del av de medel som har föreslagits.

Vi är inte beredda att acceptera att man inför en särskild rättsordning för ekonomiska brott, lika litet som för någon annan typ av brottslighet. Centrala principer i vår rättsordning som t. ex. bevisvärderingsregler, regler om preskriptionstider, processuella tvångsmedel, rättshjälp etc. måste vara desamma oavsett om en person är misstänkt för skattebrott eller andra brott. Detta var anledningen att vi motsatte oss regeringens förslag att förändra beräkningen av preskriptionstiderna för skattebrott.

Samhällets reaktion på brott borde i stället komma till uttryck genom val av påföljd. Så har också skett när det gäller narkotikabrott, där straffsattserna successivt har höjts för att på det viset markera att samhället ser mycket allvarligt på denna typ av kriminalitet. Vad som enligt vår uppfattning heller inte får förekomma är att personer dömda för vissa typer av brott får en särbehandling inom kriminalvården om detta inte är nödvän-

dig för att förhindra fortsatt brottslighet eller spridning av narkotikamissbruket, som fallet är med personer dömda för grov narkotikabrottslighet. En person som är dömd för ekonomisk brottslighet skall under sin anstaltstid behandlas på samma sätt som den som har blivit dömd för annan brottslighet. Eventuella förslag från regeringen som innebär att en intagen i fängelse som är dömd för ekonomiska brott skall få färre chanser till permissioner eller arbete utanför anstalten kommer vi därför att motsätta oss liksom vi också kommer att motsätta oss eventuella förslag att ge dem fördelar som andra interner inte har.

Det är näst intill en omöjlighet att beräkna den ekonomiska brottslighetens omfattning. Regeringen har i sin proposition med riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet gjort en grov uppskattning som skulle innebära ett skattebortfall på 11 — 14 miljarder kronor. Detta är inte bara en grov gissning utan det bygger också på ett enligt vår mening ologiskt resonemang. Mycket av den verksamhet som faller inom den ekonomiska brottsligheten skulle självfallet aldrig bedrivas på "hederliga villkor". Skulle tillräckliga kontrollåtgärder kunna sättas in på att lagföra alla som exempelvis brister i sina skatteåligganden skulle resultatet inte bli att skatt motsvarande det tidigare bortfallet därefter skulle komma in till staten. Däremot skulle förmodligen den illegala verksamheten upphöra. Vi ställer oss därför tveksamma till att utifrån hypotetiska beräkningar försöka leda i bevis att samhället skulle "tjäna" mycket stora belopp på att bekämpa ekonomisk brottslighet. Man kan därför inte heller utifrån ett sådant vinstresonemang acceptera att åtgärder vidtas mot denna brottslighet som man av rättssäkerhetsskäl avstår från att vidta i något annat avseende. Det förutsätter för övrigt en viktning av olika slags skadeeffekter av brott, som inte är möjlig att göra. Däremot står det fullt klart att utöver de rent fiskala intressena finns en rad mycket angelägna skäl till varför den ekonomiska brottsligheten måste prioriteras i samhällets brottsbekämpande verksamhet. Främst tänker vi då på de leverantörer och kunder som ofta lider ekonomiska förluster till följd av ekonomisk brottslighet samt alla seriöst verkande företag som drabbas av lönsamhetsproblem, då de har svårt att konkurrera med verksamhet som bedrivs på olagliga villkor.

Redan under de icke-socialistiska regeringsåren vidtogs ett stort antal åtgärder och satsades omfattande resurser i arbetet på att beivra den ekonomiska brottsligheten. Det var under dessa år som polisens ekorotlar infördes och ett stort antal polistjänster inrättades för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Bland de många lagändringar som gjordes i samma syften kan nämnas införandet av näringsförbud i samband med konkurs, ändringar i konkurslagen vad gäller konkursförvaltningen, regler för att rationalisera uppbördsförfarandet, regler om ställföreträdarens ansvar för arbetsgivaravgiften, ändring i tullagen m. fl., m. fl. förutom de redan tidigare nämnda lagarna om betalningssäkring och skatteflyktslagen.

Vi kommer att fortsätta att kritiskt granska de medel som regeringen väljer för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Som alternativ till att införa rättsregler vilka enbart har tillämpning på bekämpandet av ekonomisk brottslighet menar vi att man bör skärpa redan existerande lagar, tillföra ökade resurser till polis- och åklagarmyndigheter i den mån detta fortfarande skulle behövas, fortsätta utbildningen av poliser och åklagare samt, vilket måhända skulle ha den största effekten, sänka skattetrycket och förenkla de lagar och regler som reglerar vårt skattesystem.

Förenklat skattesystem

I syfte att förenkla skattesystemet avser regeringen att presentera en proposition om en förenklad självdeklaration. Vi avvaktar detta förslag med stort intresse. Eventuella regler om en förenklad självdeklaration kommer dock inte att underlätta för människor att förstå skattesystemet eller att kunna planera sin ekonomi. Därtill krävs mer genomgripande förändringar. Vi är medvetna om att sådana är utomordentligt svåra att genomföra. Inte desto mindre måste det från rättssäkerhetssynpunkt sägas vara mycket otillfredsställande att många människor i dag upplever sig vara oförmögna att beräkna eller kontrollera sin skatt. Skattebetalarna blir därmed utlämnade till skattemyndigheternas arbete. Men svårigheten att förstå skattereglerna leder också lätt till att personer utan att de egentligen har något uppsåt bryter mot reglerna. Särskilt för småföretagare, konstnärer, lantbrukare eller andra kategorier av skattskyldiga som inte har vanliga tjänsteinkomster krävs det ofta ett ganska stort mått av kunskaper om skattereglerna för att de skall undvika att begå fel. Ett förenklat system, liksom en kontroll och en saktionering som beaktar dessa förhållanden, är nödvändigt om den inledda satsningen på småföretagsamhet skall ha möjlighet att lyckas.

Det är alltså av hänsyn till både rättssäkerheten och effektiviteten i vårt ekonomiska system angeläget att vårt skatte- och uppbördssystem förenklas. Detta torde inte i tillräcklig utsträckning kunna ske genom att enbart ändra i vissa lagar. I stället krävs att en genomgripande utredning genomförs att studera hur ett i grunden nytt skatte- och uppbördssystem skall kunna utformas. Vi har i vår motion om skatter närmare berört dessa problem.

Prioriteringar inom rättsväsendet

I syfte att åstadkomma besparingar inom rättsväsendet har regeringen presenterat skilda förslag till åtgärder. Den främsta av dessa torde vara propositionen om vidgade möjligheter till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsningar som nyligen antogs av riksdagens socialistiska majoritet. Vi motsatte oss denna förändring som vi menade vara ett alltför

stort undantag från den absoluta åtalsplikten.

Den absoluta åtalsplikten, också med de undantag som tidigare gällde, innebär en rättssäkerhetsgaranti för allmänheten och dessutom en trygghet för åklagarna. Genom att vara ålagda absolut åtalsplikt behöver åklagarna inte försätta sig i situationer då det kan riktas misstankar mot dem för att fatta beslut om åtalsunderlåtelse utifrån ovidkommande hänsynstagande. Den absoluta åtalsplikten innebär en garanti att alla misstänkta behandlas lika vid prövningen huruvida åtal mot dem skall väckas eller inte. Långtgående undantag från åtalsplikten riskerar också att leda till att straffens allmänpreventiva syfte undermineras. För den allmänna laglydnaden kan det vara demoraliserande när allmänheten upplever att samhället till synes inte reagerar mot vissa typer av "bagatellbrottslighet". Det är viktigt att exempelvis den som blir utsatt för ett brott och för vilken det inträffade kanske är långt ifrån bagatellartat upplever att staten kommer till hans hjälp. Rättssamhället kan inte tolerera att medborgarna "tar lagen i egna händer". För att undvika bildandet av medborgargården och liknande krävs det att allmänheten uppfattar att polis och åklagare har intresse och resurser för att beivra brott begånget mot den själv på bekostnad av dess ansvar att beivra brott mot medborgarna. Rättssäkerhet för den enskilde i förhållande till staten måste gälla såväl dem som begår brott som dem som blir drabbade av det. I alla sammanhang är det staten som är den starke och de enskilda individerna som är de svaga. Det finns skäl att påminna om att statens ursprungliga funktion var att skydda medborgarna för krig och brott.

Rättshjälp

Rättshjälskommittén har nyligen presenterat ett förslag med genomgripande förändringar av rättshjälpssystemet. Rättshjälpens framtida utformning är av stor betydelse för enskilda människors förutsättningar att kunna hävda sina intressen inför myndigheter och domstolar. Det är en självklarhet i ett rättssamhälle att alla oberoende av inkomst och förmögenhet skall ha lika möjligheter att kunna tillvarata sina rättsliga intressen. Rättshjälpssystemets utformning är därmed av mycket stor betydelse för rättssäkerheten.

Samtidigt är det uppenbart att staten genom rättshjälp inte kan medverka i alla de sammanhang där enskilda personer kommer i kontakt med eller behöver hjälp av rättsvårdande myndigheter. Det är en mycket grannliga uppgift att finna den avvägning som garanterar rättssäkerheten och samtidigt inte medför oacceptabla kostnader för staten. En utgångspunkt för regeringen i dess kommande arbete med utformningen av en ny rättshjälp lag måste dock vara att undvika försämringar av rättshjälp. Det är angeläget att betona att rättssäkerhet i detta avseende måste få kosta.

Rättshjälp beviljas i dag inte vid skattemål. I ett avseende anser vi att en

ändring härvidlag omedelbart bör ske. I de fall att den klagande "vinner" ett skattemål bör vederbörande få sina ombudskostnader täckta i efterhand av staten. Att få rätt mot staten i ett skatteärende skall inte behöva innebära en kostnad.

Juristutbildningen

För att rättssäkerhet i domstolar och myndigheter skall kunna garanteras krävs det kompetenta jurister. Detta förutsätter i sin tur en juristutbildning som håller hög kvalitet.

Den starka tillväxten och den ökande specialiseringen av det rättsliga regelsystemet ställer allt högre krav på juristutbildningen. Bristande resurser till utbildningen i dag kommer i framtiden att resultera i illa rustade befattningshavare på viktiga poster, som åklagare, domare, advokater, förvaltningsjurister etc.

1979 genomfördes en reform av juristutbildningen, som innebar att utbildningen anpassades till de skiftande sammanhang i vilka jurister har att verka. Det är beklagligt att inte denna reform har följts upp med ökade resurser för att på så vis höja utbildningens kvalitet. Vi har i våra motioner med anledning av den högre utbildningen under en följd av år föreslagit resursökningar till juristlinjen i syfte att höja utbildningens kvalitet. De resurstillskott som erfordras är förhållandevis marginella medan de negativa konsekvenserna av en dålig juristutbildning på sikt kan bli ödesdigra.

Retroaktiv lagstiftning

Skyddet mot retroaktiv lagstiftning, som från början gällde endast strafflag, utvidgades 1979 med ett förbud mot retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift (RF 2:10 st. 2). Som huvudregel slås fast att skatt eller statlig avgift inte får tas ut i vidare mån än som följer av föreskrift som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten. Regeln var, i likhet med de andra förstärkningar som genomfördes 1979, en kompromiss mellan riksdagspartierna (utom vpk), och i kompromissen ingick vissa möjligheter till undantag. Formuleringen "Finner riksdagen särskilda skäl påkalla det" markerar att frågan om särskilda skäl verkligen förelåg är undandragen de rättstillämpande myndigheternas lagprövning och riksdagen kan besluta om retroaktivitet. Retroaktiviteten får likväl inte sträcka sig längre än till den tidpunkt då ett förslag från regeringen eller ett riksdagsutskott hade lämnats till riksdagen; det skall anmärkas att det inte behöver vara ett utarbetat regeringsförslag, ett "meddelande i skrivelse från regeringen till riksdagen om att sådant förslag är att vänta" räcker. Konstruktionen tänkes hindra transaktioner med syfte att undgå effekterna av ett redan offentliggjort förslag. Den som efter offentliggörandet vidtar en åtgärd som enligt det framlagda förslaget medför strängare

beskattningskonsekvenser än enligt gällande rätt får finna sig i att, om förslaget blir antaget, få sin åtgärd bedömd enligt den nya lagen.

Sedan den socialdemokratiska regeringen tillträdde verkar det emellertid som om RF 2:10 andra stycket aldrig existerat. Extra vinstdelningsskatt och s. k. tillfällig förmögenhetsskatt har införts under sådana former att det kan jämföras med retroaktiv lagstiftning.

Eftersom det är av yttersta vikt att grundlagen kan förstås entydigt och följas och eftersom viss förvirring redan uppstått kring vad som kan anses vara tillåtna undantag från förbudet mot retroaktiv lagstiftning anser jag det nödvändigt att begära en översyn av 2 kap. 10 § RF. Genom denna bör entydligt klarläggas när och om skatt får beslutas i efterhand.

Antalet nämndemän

Riksdagen beslöt 1983 att sänka antalet nämndemän vid huvudförhandling i brottmål. Efter denna ändring är huvudregeln att tingsrätt vid huvudförhandling i brottmål och i familjerättsliga tvistemål för sådana ärenden som kräver medverkan av nämnd är domföranden en lagfaren domare och tre nämndemän i stället för som tidigare fem nämndemän. I mål om brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år skall dock fortfarande fem nämndemän delta.

Folkpartiet motsatte sig att antalet nämndemän skulle minska. Vi anser att det från såväl allmänt demokratiska synpunkter som av rättssäkerhetsskäl är angeläget att den i ett mål medverkande nämndemannagruppen har en så bred förankring i samhället som möjligt och en i politiskt hänseende allsidig sammansättning. Minskningen av nämndemännens antal från fem till tre i de flesta mål innebär att den önskvärda allsidigheten och bredden har försämrats. Här till kommer att varje nämndeman numera tjänstgör vid rätten så sällan att den nödvändiga rutinen och kunskapen om lagändringar m. m. har försämrats hos nämndemännen.

De före den 1 juli 1983 gällande reglerna om nämndemäns medverkan i tingsrätt bör därför återinföras. Detta bör ske snarast möjligt och på ett sätt som föranleder minsta möjliga praktiska övergångsproblem.

Hemställan

Med anledning av vad vi i motionen anfört hemställer vi*

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad vi i motionen anfört angående en förstärkning av JO:s roll,
2. att riksdagen hos regeringen begär att JO-utredningen genom tilläggsdirektiv får i uppgift att studera sanktionsmöjligheter mot kommunala förtroendemän i de fall en kommun fattar beslut som strider mot lagar eller andra myndigheters beslut eller dom,

3. att riksdagen hos regeringen begär att samtidigt med den översyn av besvärslagarna som nu sker inom regeringskansliet en utredning skall företas angående möjligheterna att införa ett rättsbesvär i enlighet med vad vi i motionen anför, och
4. att riksdagen hos regeringen begär en översyn av förbudet mot retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift i enlighet med vad som anförts i motionen.

Stockholm den 24 januari 1985

BENGT WESTERBERG (fp)

JÖRGEN ULLENHAG (fp)

INGEMAR ELIASSON (fp)

JAN-ERIK WIKSTRÖM (fp)

KERSTIN EKMAN (fp)

BJÖRN MOLIN (fp)

* Se även motionerna 1984/85:1533 — 1534.