



Sammanfattning

Utskottet tar i betänkandet ett initiativ till ett tillkännagivande angående betalningsansvaret för företrädare för juridiska personer enligt den nya skattebetalningslagen (1997:483).

Ärendet

Bestämmelser om juridiska personers företrädares betalningsansvar fanns tidigare i 77 a § uppbördslagen (1953:272). Enligt denna paragraf var företrädare för en juridisk person i vissa fall betalningsansvariga tillsammans med den juridiska personen för vissa skatte- och avgiftsbelopp som inte betalats på föreskriven tid och i föreskriven ordning. En förutsättning för ett sådant betalningsansvar var att företrädaren uppsåtligen eller av grov oaksamhet underlåtit betalningen. Betalningsskyldigheten fick jämkas eller efterges om det förelåg särskilda skäl.

Liknande bestämmelser fanns i 15 § första stycket lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare och 16 kap. 17 § första och andra styckena mervärdesskattelagen (1994:200).

Den 1 november 1997 trädde skattebetalningslagen (1997:483) i kraft och samtidigt upphörde uppbördslagen, lagen om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare och de aktuella bestämmelserna i mervärdesskattelagen att gälla. Bestämmelserna om det betalningsansvar som åvilar företrädare för juridisk person fördes över till skattebetalningslagen men gavs där en annorlunda konstruktion.

Bestämmelserna i skattebetalningslagen är formulerade så att en företrädare som huvudregel är betalningsansvarig, men han eller hon går fri från betalningsansvar om det innan skatten skulle ha betalats har vidtagits sådana åtgärder som krävs för att få till stånd en samlad avveckling av den juridiska personens skulder med hänsyn till samtliga borgenärs intressen. Samtidigt har det införts något utvidgade möjligheter att medge befrielse från betalningsskyldigheten. Sammantaget framgår det av förarbetena till den nya lagen att avsikten inte varit att åstadkomma någon förändring – än mindre någon skärpning – av förutsättningarna för betalningsskyldighet (se prop. 1996/97:100 s. 443 och 592).

Av ett beslut av Högsta domstolen den 15 mars 2000 i ett mål om ställföreträdaransvar enligt skattebetalningslagen (Ö 1867–99) framgår att Högsta domstolen anser att lagstiftningsåtgärderna inte varit tillräckliga för att säkerställa att rättsläget inte ändras, att formuleringarna skulle tyda på en skärpning och att det ”väl” kan tänkas att företrädare för juridiska personer skulle bli betalningsskyldiga i större utsträckning än tidigare.

På grund av vad Högsta domstolen anfört i sitt beslut har utskottet övervägt frågan om bestämmelserna om juridiska personers företrädares betalningsansvar bör ändras.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill till att börja med erinra om att ett relativt strikt betalningsansvar för juridiska personers företrädare är ett nödvändigt komplement till preliminärskattesystemet, arbetsgivaravgiftssystemet och mervärdesskattesystemet. En försvagning av företrädaransvaret kan på sikt innebära ett hot mot uppbördssystemets effektivitet i fråga om dessa skatter och avgifter. Tidigare stod också företrädare som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlät att fullgöra sin betalningsskyldighet ett straffrättsligt ansvar för sin försummelse, men straffsanktionen togs bort i samband med införandet av skattebetalningslagen. I stället förtydligades kriterierna för betalningsansvaret.

När utskottet behandlade förslaget till ny skattebetalningslag såg utskottet de nya reglerna om betalningsansvar för företrädare för juridiska personer just som ett förtydligande, samtidigt som den markeringen gjordes att någon ändring – än mindre någon skärpning – av tillämpningen inte var avsedd. Utskottet erinrade dessutom om att den föreslagna utformningen av bestämmelsen inte hade föranlett några som helst kommentarer av Lagrådet (se bet. 1996/97:SkU23 s. 239–240).

Utskottet vidhåller att den regel som nu gäller är överlägsen de äldre reglerna i fråga om tydlighet, förutsebarhet och tillämplighet. Utskottet noterar samtidigt att Högsta domstolen uppenbarligen anser att det finns en risk för att de nya bestämmelserna i skattebetalningslagen har inneburit ett skärpt betalningsansvar för företrädare för juridiska personer, trots att en sådan följd inte varit avsikten. På grund härav anser utskottet att regeringen bör analysera rättsläget och i lämpligt sammanhang redovisa resultatet av en sådan analys för riksdagen. Om det visar sig att bestämmelserna behöver omformuleras för att på ett bättre sätt säkerställa att företrädare för juridiska personer inte blir betalningsskyldiga i större utsträckning än tidigare förutsätter utskottet att regeringen lägger fram nödvändiga förslag så snart som möjligt. Utskottet föreslår att riksdagen riktar ett tillkännagivande härom till regeringen.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående reglerna i skattebetalningslagen om betalningsansvar för företrädare för juridiska personer.

Stockholm den 25 maj 2000

På skatteutskottets vägnar

Arne Kjörnsberg

I beslutet har deltagit: Arne Kjörnsberg (s), Carl Fredrik Graf (m), Per Rosengren (v), Kenneth Lantz (kd), Carl Erik Hedlund (m), Per Erik Granström (s), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Ulla Wester (s), Lena Sandlin-Hedman (s), Desirée Pethrus Engström (kd), Yvonne Ruwaida (mp), Rolf Kenneryd (c), Johan Pehrson (fp), Lars U Granberg (s), Anna Kinberg (m), Per-Olof Svensson (s) och Claes Stockhaus (v).

Särskilt yttrande

Carl Fredrik Graf (m), Kenneth Lantz (kd), Carl Erik Hedlund (m), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Desirée Pethrus Engström (kd), Johan Pehrson (fp) och Anna Kinberg (m) anför följande:

Bakgrunden till ärendet är Högsta domstolens beslut den 15 mars 2000, i vilket Högsta domstolen prövade om en retroaktiv tillämpning av de nya reglerna om företrädaransvar var förenliga med förbudet i regeringsformen mot viss retroaktiv lagstiftning. Av beslutet framgår att Högsta domstolen ansåg att det i olika hänseenden fanns påtagliga risker för att de nya reglerna skulle innebära ett skärpt ansvar jämfört med vad som gällde tidigare och att regeringsformens lagprövningsbestämmelse – enligt vilken en myndighet inte skall tillämpa en lag som står i strid med bestämmelse i grundlag – därför aktualiserades. Högsta domstolen förklarade att retroaktivitetsförbudet i regeringsformen utgjorde hinder mot att ålägga en särskild person betalningsansvar för obetalda arbetsgivaravgifter, källskatter och mervärdes-skatter, jämte dröjsmålsavgifter, vilka förfallit till betalning före den 1 november 1997, då de nya bestämmelserna trädde i kraft. Beslutet innebär enligt vår mening ett klart underkännande av de nya bestämmelserna som fått en utformning som strider mot både landets grundlag och själva syftet med bestämmelserna som ju var att den dittillsvarande tillämpningen skulle bestå. Det är anmärkningsvärt att Lagrådet inte ens kommenterade dessa frågor.

Så snart vi fick kännedom om Högsta domstolens beslut tillställde vi skatteutskottet en skrivelse med krav på att utskottet genom ett initiativ skulle begära att regeringen lägger fram förslag som undanröjer riskerna för en generell tillämpning av reglerna om företrädaransvar i den nya skattebetalningslagen. Om saken gäller förhållanden före ikraftträdandet och om det är förmånligt för den enskilde att tillämpa de äldre bestämmelserna måste det enligt vår mening klart framgå av lagen att de äldre bestämmelserna skall tillämpas.

Vi vill påpeka att utskottets nu tagna initiativ aktualiserades genom denna vår gemensamma skrivelse till skatteutskottet. Utskottets majoritet förbigår emellertid den viktiga och principiella frågan om riksdagen skall ändra lagar som Högsta domstolen i praktiken underkänt, även om man kan förutse att underrätterna med vägledning av Högsta domstolens beslut nu kommer att tillämpa lagen på ett korrekt sätt. Vi menar att det är i hög grad motiverat att ändra i den aktuella övergångsbestämmelsen. Det är ett grundläggande rätts-säkerhetskrav att det klart framgår av själva lagen vad som gäller. Det är enligt vår mening helt oacceptabelt att behålla en grundlagsstridig lag och hänvisa myndigheter och enskilda till retroaktivitetsförbudet och lagprövningsbestämmelsen i regeringsformen för att rätt förstå hur lagen skall tillämpas. Vi står bakom det initiativ som utskottet nu tar, men vi menar att det även borde omfatta punkt 9 i övergångsbestämmelserna i enlighet med vad vi framfört i vår skrivelse till utskottet den 6 april 2000.

Till saken hör enligt vår mening också att företrädaransvaret i samband med införandet av skattekontosystemet år 1997 utvidgades till att omfatta även de juridiska personernas egna preliminära, kvarstående och tillkommande skatter. Med anledning av utskottsmajoritetens åberopande av företrädaransvarets nödvändighet för att inte riskera preliminärskattesystemets effektivitet – och bolagens preliminärskatter omfattar alltså numera även bolagsskatten – vill vi erinra om att vi motsatte oss denna utvidgning av företrädaransvaret när ärendet var aktuellt, eftersom utvidgningen stred mot principen om ett begränsat personligt ansvar för aktieägare i aktiebolag och andelsägare i ekonomiska föreningar. Vi vidhåller vår uppfattning att den utvidgade omfattningen av företrädaransvaret kan hämma viljan att delta i ett ekonomiskt riskprojekt med en begränsad insats, om konsekvensen kan bli att indrivningsmyndigheten gör anspråk på aktie- respektive andelsägarens privata medel i övrigt. Som vi påpekat i den aktuella reservationen finns risken att man försvagar viljan att engagera sig i företag i Sverige, vilket får en negativ effekt på sysselsättningen, särskilt i de mindre företagen (se res. 10 i bet. 1996/97:SkU23 s. 257).