

Motion till riksdagen

1989/90:Sk38

av Gösta Lyngå och Krister Skånberg (båda mp)

med anledning av propo.1989/90:14 om
godkännande av Europaråds- och OECD-
konventionen om ömsesidig handräckning i
skatteärenden, m.m.

Krånglig konvention, som föreslås bli svensk lag på främmande språk, förutsätter avsteg från offentlighetsprincipen vid svensk domstol. Propositionen avvisas i sin helhet av Miljöpartiet de Gröna.

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden och antar en lag om denna handräckningskonvention (inkorporationslagen). Konventionen som innehåller många, långa och krångliga bestämmelser är avfattad på engelska och franska språken. Avsikten med förslaget är alltså att riksdagen skall anta inkorporationslagen i sin utländska lydelse. Till lagen fogas emellertid som bilaga en svensk översättning.

Vidare lämnas i propositionen ett förslag till lag om ömsesidig handräckning i skatteärenden (handräckningslagen) samt föreslås vissa lagändringar som också har samband med frågan om antagande av konventionen. En sådan lagändring innefattar ett tillägg till 5 kap 1 § rättegångsbalken och innebär att domstolsförhandling i vissa fall alltid skall hållas inom stängda dörrar på grund av sekretesskrav i internationella avtal.

Konventionen har enligt propositionen tillkommit på svenskt initiativ och för att Sverige på ett effektivt sätt skall kunna delta i det mycket viktiga internationella samarbetet på skatteområdet.

Remissyttranden

Konventionen har remissbehandlats i svensk översättning. Ett par remissinstanser, riksskatteverket och Svea hovrätt, har varit positiva till tillträde men uttalat att ett svenskt tillträde till konventionen skulle kräva vissa följändringar i den interna svenska lagstifningen t ex på grund av de i konventionen intagna sekretessbestämmelserna.

Företrädare för ett par näringslivsorganisationer liksom Sveriges advokatsamfund har ställt sig negativa till ett svenskt tillträde. Huvudskälen härför har varit att konventionen i dess nuvarande utformning inte på ett godtagbart sätt tillgodoser de skattskyldigas krav på att i ett internationellt skatteärende få sina synpunkter beaktade och ett tillräckligt skydd vad gäller deras rättsliga ställning i förhållande till den offentliga parten.

Lagrådet har kommit med ett utförligt yttrande över förslagen till inkorporationslag och handräckningslag men lämnat den föreslagna ändringen i rättegångsbalken utan någon kommentar.

Vid behandling av frågan om användande av transformationsmetoden och inkorporationsmetoden noterar lagrådet att inkorporationsmetoden använts bl a i fråga om dubbelbeskattningsavtal och att det då regelmässigt varit fråga om att ett fåtal förfaranderegler knutits till lagen och att det vid en jämförelse härmed får anses som ett framsteg att bestämmelser av vikt för den enskildes rättstrygghet transformeras till svensk lagtext genom handräckningslagen.

Samtidigt menar lagrådet att den valda lagstiftningstekniken medför vissa svårigheter. Dessa föranleds främst av att handräckningslagen skall tillämpas inte bara beträffande den aktuella konventionen utan också beträffande andra överenskommelser. Vidare innehåller konventionen liksom andra konventioner fakultativa bestämmelser, som reglerar vad Sverige folkrättsligt är berättigat att göra men som inte förpliktar Sverige att införa samma bestämmelser i sin interna rätt.

Lagrådet konstaterar att den valda metoden med en handräckningslag och en inkorporationslag gör att den lättillgänglighet går förlorad som handräckningslagen var avsedd att skapa. Att bygga ut handräckningslagen med ytterligare bestämmelser hämtade från konventionen torde emellertid stupa på vad som förut anförts om att handräckningslagen skall tillämpas beträffande många olika konventioner. Lagrådet menar att i stället kunde övervägas att i inkorporationslagen föreskriva att enbart vissa, i lagen angivna, bestämmelser i konventionen skulle gälla som svensk lag. Det är nämligen uppenbart, heter det vidare, att åtskilliga bestämmelser i konventionen inte har den karaktären att de behöver införlivas med svensk rätt och beträffande andra behöver det åtminstone inte ske i lagform. En grupp av bestämmelser i konventionen tar sålunda sikte uteslutande på förhållandet mellan stater och behöver därför inte sättas i kraft som svensk lag medan åtskilliga andra bestämmelser är av rent administrativ karaktär och kan upptas i verkställighetsföreskrifter utfärdade av regeringen.

Att urskilja den grupp av återstående konventionsbestämmelser som borde uttryckligen förklaras gälla som svensk lag är emellertid enligt lagrådet förenat med betydande svårigheter. Risken är stor att vissa bestämmelser därmed skulle tillmätas en särskild betydelse medan andra som kunde framstå som lika viktiga utelämnas.

Miljöpartiet de Grönas uppfattning

Miljöpartiet de Gröna konstaterar att lagrådet trots invändningar i fråga om valet av lagstiftningsmetod, krav på rättssäkerhet och påtalade tillämpningsproblem ändå anser sig kunna godta den valda lagstiftningstekniken. Lagrådet har inte berört grundlagsenligheten av avsteget från offentlighetsprincipen vid domstolsförhandling.

Miljöpartiet de Gröna har ingen erinran mot de tankar som ligger bakom konventionen men anser att effektivitetsaspekten här har fått ett för stort inflytande på bekostnad av rättssäkerhetsaspekten och principer för svensk lagstiftning. Detta gäller särskilt den valda lagstiftningstekniken, inkorporationsmetoden, och avsteget från offentlighet vid svensk domstol.

Miljöpartiet de Gröna delar i allt väsentligt lagrådets kritiska synpunkter

men kommer till en annan slutsats. För att tillgodose krav på rättssäkerhet, rättstrygghet och för att undvika tillämpningssvårigheter är det enligt vår mening särskilt angeläget, då det är fråga om att upphöja en konventionstext som inte är på svenska till svensk lag och då konventionen innehåller många, långa och krångliga bestämmelser, att använda transformationsmetoden i de delar där lagformen är den riktiga att använda. Av lagrådets yttrande framgår att inte ens lagrådet anser sig kunna avgöra i vilka fall lagformen bör anvisas. En sådan svårighet av lagstiftningsteknisk karaktär får alltså inte utgöra hinder för lagstiftarens ansträngningar att få fram entydiga, klara, lätt-tillgängliga, förutsägbara och lättillämpade regler.

Miljöpartiet avvisar med bestämdhet den föreslagna lagstiftningstekniken.

Förhandling vid domstol skall vara offentlig. Så står det i första stycket 5 kap 1 § rättegångsbalken. I andra stycket till den paragrafen har i regeringsförslaget lagts till som sista punkt: Förhandling skall alltid hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 9 kap 3 § andra stycket sekretesslagen och det skulle strida mot avtal som avses där att uppgiften röjes vid förhandlingen.

I 2 kap 11 § andra stycket regeringsformen står också att förhandling vid domstol skall vara offentlig. Enligt 12 § samma kapitel får denna fri- och rättighet begränsas genom lag under vissa speciella förutsättningar och villkor.

9 kap 3 § andra stycket sekretesslagen handlar om sekretess för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Där finns också en hänvisning till kapitlets första paragraf i vilken stadgas att för uppgift i mål hos domstol gäller sekretessen endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Offentlighet vid svensk domstol är som framgått grundlagsskyddad. Offentligheten har ansetts vara av värde för att medborgarna skall få insyn i verksamheten och för att skydda enskilda mot övergrepp från myndigheter. Den har också varit orubbad sedan lång tid. Uppfattningen om offentlighet vid domstol är grundmurad och förslag om hemliga domstolar är något som man knappast skulle kunna förvänta sig förekomma i vår upplysta tid.

I syfte att värna och skydda vissa enskilda intressen finns dock bestämmelser av undantagskaraktär som innebär att domstolen under speciella omständigheter får besluta om stängda dörrar vid en förhandling. Praxis är restriktiv och det är salunda ytterst sällan som möjligheten utnyttjas.

De skäl som åberopats i propositionen till stöd för påbudet om stängda dörrar vid domstolsförhandling, vilka innebär en anpassning till vissa utländska rättsordningar, kan knappast utgöra särskilt viktiga skäl enligt 2 kap 12 § regeringsformen. Utan någon förklaring står två påbud som strider mot varandra om förslaget godtas. Det ena finns i grundlag och säger att förhandling vid domstol skall vara offentlig. Det andra finns i förslaget och säger att förhandling alltid skall hållas inom stängda dörrar.

Den lagstiftningsvariant som föreslagits i rättegångsbalken strider enligt miljöpartiets uppfattning mot grundlag. Det finns även i övrigt grundad anledning att hålla fast vid den huvudregel som anges i regeringsformen, nämligen att förhandling vid domstol skall vara offentlig.

Mot. 1989/90
Sk38

Miljöpartiet de Gröna anser att den använda lagstiftningstekniken liksom avsteget från offentlighet vid domstol är så allvarliga att hela lagförslaget måste avvisas. Detta gäller också frågan om godkännande av konventionen.

Mot. 1989/90
Sk38

Hemställan

Mot bakgrund av det anförda yrkar vi

1. att riksdagen som sin mening avslår proposition 1989/90:14 i dess nuvarande form
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att konventioner som skall tillämpas i Sverige skall vara klara och tydliga för svenska medborgare
3. att riksdagen hos regeringen ger till känna att offentlighetsprincipen vid svenska domstolar inte får åsidosättas
4. att riksdagen hos regeringen begär en ny proposition där de i yrkandena 2 och 3 angivna kraven beaktats

Stockholm den 28 november 1989.

Gösta Lyngå (mp)

Krister Skånberg (mp)