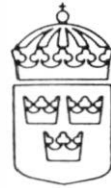


# Motion till riksdagen

1987/88:Ju812

av Bengt Westerberg m. fl. (fp)

om stärkt rättssäkerhet



Mot.  
1987/88  
Ju812

## 1 Rättssäkerhetens grunder

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

I rättssäkerhetens idé ligger att reglerna skall ha en sådan fasthet och klarhet att medborgarna kan förutse och förstå konsekvenserna av sina handlingar, att de har förutsättningar att känna till var gränsen går mellan tillåtet och förbjudet och att de klart vet vilka sanktionerna är om lagens bestämmelser överträds. Retroaktiv lagstiftning till någons nackdel får inte förekomma. Medborgarna måste också ha garantier för att av riksdagen stiftade lagar verkligen följs såväl av regeringen som olika förvaltningsorgan när de utfärdar föreskrifter och direktiv till ledning för myndigheterna i de enskilda fallen.

I rättsstatens natur ligger att lagar och regler gäller lika för alla. Börd, samhällsställning och ekonomiska förutsättningar skall inte påverka den enskilde medborgarens förutsättningar att tillvarata sina intressen. Vi har funnit skäl att upprepa denna vår ståndpunkt sedan den nya justitieministern, Anna-Greta Leijon, vid några tillfällen har gjort uttalanden som kan tolkas som om hon hade en annan uppfattning om vad rättssäkerhet är.

I Sverige upplevs inte rättssäkerheten alltid som självklar. I dag känner många människor osäkerhet och ängslan, de vet inte var gränserna mellan tillåtet och förbjudet går och lagarna upplevs som kautschukartade. Viss lagstiftning är dessutom så invecklad att även jurister har svårt att tolka den. S. k. engångslagstiftning förekommer och grundlagsskyddet mot retroaktiv lagstiftning urholkas genom regeringens nyckfulla skattepolitik.

Rättssäkerheten i ett utvecklat samhälle som vårt måste också innebära att myndigheterna aktivt medverkar till att enskilda medborgare kan bevaka och skydda sina intressen. Särskilt gäller detta personer som i olika avseenden kan ha svårt att hävda sig: lågutbildade, handikappade, invandrare och liknande grupper som ofta har svårt att föra sin egen talan. Men det gäller också människor som har blivit utsatta för brott i skilda avseenden, often som drabbas av vardagsbrottsligheten.

För ett socialliberalt parti är det en självklarhet att samhällets medansvar för dessa grupper också innefattar ett aktivt skydd för deras rättssäkerhet. För en enskild människa kan rättssäkerheten handla om att bli korrekt bemött i telefon hos en myndighet eller att polisen gör en brottsplatsundersök-

ning. Motsatsvis kan en känsla av rättsosäkerhet uppstå när man vid kontakt med en myndighet blir skickad från handläggare till handläggare utan att få svar på sina frågor eller när polisen inte hinner med vardagsbrotten.

Rättssäkerheten måste innebära att myndigheterna i sitt arbete ständigt är medvetna om att de är till för allmänheten och inte tvärtom. Statens ambitioner att beivra brott och att kontrollera efterföljden av lagar kan inte få leda till att personer, mot vilka det inte riktas någon misstanke om oegentligheter, blir föremål för långtgående kontrollåtgärder.

Regeringen gör då och då s. k. utspel i syfte att minska onödig byråkrati. Det har emellertid i praktiken inte medfört så stora resultat. Däremot har olika uttalanden medfört att många ambitiösa och hederliga tjänstemän som gör sitt bästa när det sköter förvaltningen i enlighet med lagarna med fog känt sig oskyldigt utpekade. De kan ju inte lastas för krånglig eller dålig lagstiftning. Det finns enligt vår uppfattning skäl att se över – eller upphäva – många lagar för att skapa större rättsäkerhet. Däremot finns det inte skäl för ansvariga politiker i en rättsstat att utan bevis söka vältra över skulden för onödig byråkrati på tjänstemännen.

## 2 Hotad rättsäkerhet

I ett demokratiskt samhälle är det inte möjligt att förändra lagar och regler i stora steg. Det skulle påverka många människors levnadsförhållanden och framkalla högljudda protester. Förändringar sker därför gradvis, i små steg. Detta är rimligt för att ge människor möjlighet att anpassa sig till nya spelregler. Men i de små stegen kan det också ligga en fara. Genom sådana beslut kan samhällsutvecklingen nästan omärkligt länkas in i banor som den stora majoriteten egentligen inte önskat beträda. På det rättsliga området kan det börja med att man gör undantag från viktiga principer för att komma åt en grupp. Det senaste exemplet är den s. k. engångsskatten på livförsäkringar för något år sedan. Ytterligare något år tidigare genomdrev regeringen en extra förmögenhetsskatt mot årets slut vilket drabbade många sparare hårt. Ett samhälle där detta sätts i system blir outhärdligt att leva i. När undantag från principerna görs är det i förstone ofta få berörda och protesterna blir inte högljudda. När utvidgningen sker kan man hänvisa till redan gjorda undantag. Vi blir offer för "de små stegens tyranni". Därför är det nödvändigt att vara uppmärksam på de första stegen, de första avvikelserna från de grundläggande rättsäkerhetsprinciperna. Redan när de stegen tas är rättsäkerheten hotad.

Vi har i tidigare års motioner om rättsäkerheten givit en rad exempel på den typ av lagstiftning som genomförts sedan socialdemokraterna övertog regeringsmakten 1982 och där vi anser att viktiga rättsäkerhetskrav åsidosatts. Vi hänvisar till vad vi anfört i dessa motioner. Vi hänvisar dessutom till vad vi anfört i en trepartimotion om bättre grundlagsskydd för äganderätten.

### 3 Stärk rättssäkerheten

Mot. 1987/88  
Ju812

Vi lämnar i det följande förslag till konkreta åtgärder för att stärka rättssäkerheten.

#### 3.1 Lagstiftningen

En utgångspunkt i vårt rättssystem är som nämnts skyldigheten att känna till gällande rättsregler. I praktiken är det emellertid länge sedan det fanns någon rimlig chans för enskilda att känna till innehållet i den totala mängden lagar och författningar.

Inom vissa ramar accepterar medborgarna att de drabbas av regler vilkas existens de inte känt till. Delegationen av normgivningsmakten har dock inneburet en fortgående maktförskjutning från de politiska organen till de administrativa. Riksdagen fattar beslut om lagregler av en viss allmän inriktning och överlämnar till regeringen och myndigheter att utfärda de egentliga föreskrifterna. Det förekommer att riksdagsledamöter när de konfronteras med konsekvenserna av de beslut de varit med att fatta blir överraskade över hur fullmakten att ge regler utnyttjas av regeringen och myndigheterna.

Ser man det som angeläget att den enskilde får sin rätt så snabbt och enkelt som möjligt fordras att myndigheterna har klara regler att följa. Konsekvensen blir alltså att man bör skärpa kraven på den materiella lagstiftningens utformning. Genom att användningen av ramlagar sålunda minskar blir också behovet av verkställighetsföreskrifter mindre. Ett lugnare lagstiftningstempo är också eftersträvänsvärt för alla, såväl enskilda som myndigheter.

Vi vill i detta sammanhang påpeka att vi inte menar att alla s. k. ramlagar är av ondo; det finns områden där en alltför detaljrik lagstiftning lätt skulle kunna leda till onödig byråkrati utan att för den skull garantera den enskilde större rättssäkerhet. Det gäller emellertid att vara ytterst observant i frågan om en ramlag kan tillåtas eller om den kan medföra fara för rättssäkerheten.

Ett område där ramlagar aldrig kan godtagas är straffrätten. Efter en ofullständig och hastig utredning av den s. k. ekokommissionen och en ogenomtänkt proposition beslutade riksdagens socialistiska majoritet 1986 att införa den nya sanktionen företagsbot i brottsbalken. Lagförslaget hade vid lagrådsgranskningen utsatts för en exempellös kritik, bl. a. för sina oklara och öppna formuleringar och för sin karaktär av ramlagstiftning. Folkpartiet motsatte sig förslaget och yrkade avslag på propositionen. I vår kritik förutsåg vi också betydande svårigheter vid tillämpningen av reglerna. Vår kritik kvarstår. Vi vill därtill tillägga att såvitt vi har kunnat utröna måste vår kritik i det tysta delas av åklagare och domstolar eftersom det ännu inte – såvitt vi kunnat finna – har förts något mål om företagsbot. Åklagare med större respekt för rättssäkerheten än den socialdemokratiska regeringen har inte velat åberopa en lag som ger utrymme för så skönmässiga bedömningar.

Det finns nu således två skäl för riksdagen att upphäva bestämmelserna om företagsbot i brottsbalken, rättegångsbalken och kommunalskattelagen. Det ena är att lagstiftningen strider mot elementära krav på rättssäkerheten inom straffrätten, det andra är att de som skulle tillämpa lagen tycks dela vår mening eftersom de inte utnyttjat den.

Enligt förvaltningslagen skall en myndighets beslut enligt huvudregeln innehålla de skäl som bestämt utgången. Denna viktiga regel är naturligtvis främst tillkommen för att en sökande eller klagande skall förstå vilka motiv myndigheten haft för beslutet. Det bör också indirekt hjälpa den enskilde att avgöra om det kan vara idé att överklaga ett beslut och det är av betydelse för handläggningstakten att överinstansen snabbt kan se hur underinstansen resonerat.

Med hänsyn till de många och varierande typer av myndigheter som skall tillämpa lagregeln blir naturligtvis praxis i fråga om motiveringens utförlighet och klarhet mycket varierande. Det är också en fråga om enskilda tjänstemäns språkbruk och ambitioner, något som vi inte kan lagstifta om. Men däremot anser vi att det borde vara en självklarhet i en rättsstat att ett myndighetsbeslut som ju alltid till sist måste grundas på en lagbestämmelse också innehåller en hänvisning till just den eller de lagparagrafer som väglett den beslutande myndigheten. Så är det tyvärr inte alltid i dag.

Som vi nämnt inledningsvis måste vi acceptera att enskilda inte kan känna till hela lagstiftningen. Men det minsta han eller hon kan begära är då att i det skriftliga beslutet få besked inte bara om motiven i det enskilda fallet utan också om den eller de föreskrifter som myndigheterna grundar sina avgöranden på. Av hävd och senare på grund av författningsbestämmelser har domstolarna alltid i domen angivit tillämpliga lagrum. Så sker tyvärr inte alltid i förvaltningsärenden trots att man kunde tycka att det är ett så elementärt krav att det inte skulle behöva uttryckas i lagtexten.

Vi har i verkligheten sett många exempel på framför allt kommunala nämnders beslut där sökanden inte upplysts om vilket lagrum nämnden grundat beslutet på.

Dessvärre har bland de exemplen också funnits många beslut som varit helt olagliga därför att nämnden bara "tyckt till" utan att ha någon bestämmelse i lag att stödja sig på. Detta är självklart otillfredsställande och ett allvarligt hot mot den enskildes rättssäkerhet. Vi anser därför att det är hög tid att i förvaltningslagen införa en bestämmelse om att en myndighets beslut skall innehålla hänvisning till den eller de författningsbestämmelser som avgörandet grundas på. En bestämmelse med denna innebörd bör införas i förvaltningslagen.

### 3.2 Åtalsunderlåtelse

Efter en proposition från regeringen (1984/85:2) har åklagarnas möjligheter att underlåta att väcka åtal utvidgats. Åtalsunderlåtelse kan nu ges när det kan antas att påföljden vid åtal skulle bli villkorlig dom. Även i andra avseenden har möjligheterna för att ge åtalsunderlåtelse utökats i förhållande till vad som gällde före den 1 april 1985.

Den absoluta åtalsplikten, dvs. skyldigheten för åklagare att åtala när något brott uppdagats, innebär en rättssäkerhetsgaranti för allmänheten och en trygghet för åklagarna. Genom att vara ålagda absolut åtalsplikt behöver åklagarna inte försätta sig i situationer där det kan riktas misstanke mot dem för att fatta beslut om åtalsunderlåtelse utifrån ovidkommande hänsynstagande, t. ex. deras intresse att i vissa situationer minska sin arbetsbörda.

Justitieministern aviserar i budgetpropositionen att hon ämnar återkomma till riksdagen med vissa förslag till skärpningar av de regler som gäller i samband med beslut om åtalsunderlåtelse. Detta anser vi angeläget. Förslaget kommer så vitt vi förstår emellertid inte att innebära att de tillfällen då åtalsunderlåtelse kan beslutas skall begränsas. Enligt vår uppfattning bör även sådana ändringar vidtagas.

För den allmänna laglydnaden är det nämligen demoraliserande när samhället genom att åklagaren beslutar om åtalsunderlåtelse till synes inte reagerar mot vissa typer av brott som anses vara "bagatellbrott". För att undvika att medborgarna "tar lagen i egna händer", exempelvis genom att bilda medborgargarden, krävs att allmänheten tilltror polis och åklagare intresse av och resurser för att beivra brott mot den enskilde och hans egendom. Riksdagen bör därför snarast fatta beslut om en återgång till de regler beträffande åtalsunderlåtelse som gällde före den 1 april 1985.

### 3.3 Retroaktiv skattelagstiftning

Skyddet mot retroaktiv lagstiftning, som från början gällde endast strafflag, utvidgades 1979 med ett förbud mot retroaktiv lag om skatt eller statlig avgift, 2 kap. 10 § andra stycket RF. 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 omständigheten inträffade som utlöste skatt- och avgiftsskyldigheten. Riksdagen får göra undantag härifrån om särskilda skäl påkallar det. Huruvida sådana skäl föreligger är undandraget de rättstilläpande myndigheternas prövning. Retroaktiviteten får likväl inte sträcka sig längre än till den tidpunkt då ett förslag från regeringen eller ett riksdagsutskott lämnats till riksdagen. Regeln tillkom, i likhet med de andra förstärkningar som genomfördes 1979, genom kompromiss mellan riksdagspartierna (utom vpk).

Den socialdemokratiska regeringen som tillträdde 1982 har emellertid varit alltför villig att åberopa särskilda skäl. Den extra vinstdelningsskatten, den tillfälliga förmögenhetsskatten och den s. k. engångsskatten på pensionssparandet har införts under former som har karaktär av retroaktiv lagstiftning.

Vad som avses vara tillåtna undantag från förbudet mot retroaktiv lagstiftning måste klarläggas och lagtexten preciseras. Vi har tidigare motionerat i denna fråga utan att få fullt gehör för vår begäran. Däremot har riksdagsmajoriteten medgivit att det är viktigt att lagstiftningen på skatteområdet så långt möjligt utformas på sådant sätt att det inte behöver råda någon tvekan om att stadgandet i 2 kap. 10 § RF följs. Man har också krävt

ytterligare erfarenheter av nuvarande grundlagsregler innan en översyn görs. Från folkpartiets sida anser vi att de dåliga erfarenheter vi redan har av extra vinstdelningsskatt, tillfällig förmögenhetsskatt och pensionsskatten är tre alldeles tydliga bevis för både att en översyn är nödvändig och att erfarenheterna av dessa skatter är mer än tillräckligt för att motivera en översyn.

### 3.4 Effektivare domstolar

I en rättsstat krävs det inte bara klara lagregler, det krävs också domstolar och förvaltningsmyndigheter som skall tillämpa lagen. Och för att rättsskipningen skall fungera är det viktigt inte bara att vi har tillräckligt antal domare utan också att det är hög kvalitet på de jurister som söker sig till domarbanan – och att de trivs med sitt arbete så att de vill stanna där.

Vår domarkår har av ålder gott anseende, och har hittills fullgjort sina uppgifter tillfredsställande. Det gäller trots att uppgiften är svår i vårt genomreglerade samhälle, där inte ens jurister alltid kan överblicka och behärska den väldiga floran av lagar.

Domarbanan har också dragit till sig goda krafter. Under senare år har dock allvarliga orostecken framträtt. Alltför många av de unga juristerna lämnar domstolarna och går över till den enskilda marknaden. Tendensen sprider sig till äldre grupper. Den goda praktiska utbildning som något eller några års arbete i hovrätt eller kammarrätt ger medför att näringslivet är berett att betala mycket högre löner och ge bättre arbetsvillkor i övrigt än domstolarna kan erbjuda.

Justitiekottet har vid sin granskning av anslagen till domstolsväsendet flera gånger uttalat sin oro över arbetsförhållandena vid domstolarna.

Regeringen har nyligen tillsatt en utredning för att studera frågan om domarbanans utformning på längre sikt. Vi har naturligtvis inget att invända mot en sådan utredning även om vi är tveksamma om det är den rätta vägen att lösa problemen.

Riksdagen beslöt hösten 1987 i anledning av en proposition att vissa närmare angivna ärenden av enkel beskaffenhet efter regeringsbeslut kan få handläggas av icke lagfarna tjänstemän. Vi tror att det är nödvändigt att fortsätta analysera om inte många av de arbetsuppgifter som i dag åligger den dömande personalen kan lyftas bort från deras verksamhet. Vi tänker på t. ex. sådana beslut i rättegången som vittnesersättning liksom enklare typer av mål t. ex. gemensam ansökan om äktenskapsskillnad, som mycket väl borde kunna avgöras av annan personal med specialistutbildning för detta ändamål. Tidigare fanns i den övriga statsförvaltningen s. k. kanslistjänster vars innehavare inte hade akademisk examen, men genom arbetsgivares försorg fått en kvalificerad utbildning inom främst myndighetens verksamhetsområde.

I budgetpropositionen framgår att man inom justitiedepartementet överväger ett förslag om att låta den summariska processen vid betalningsförelägganden i fortsättningen handläggas vid kronofogdemyndigheterna i stället för vid domstolarna. Vi menar att det i detta sammanhang vore värt att

utreda och pröva om inte fler beslut än i dag skulle kunna handläggas av personer med kanslitjänster. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

Mot. 1987/88  
Ju812

### 3.5 Bättre rättshjälp

Rättshjälpens utformning är av stor betydelse för enskilda människors möjligheter att kunna hävda sina intressen inför myndigheter och domstolar och därmed för rättssäkerheten. Det är en självklarhet i ett rättssamhälle att alla oberoende av inkomst och förmögenhet skall ha lika möjligheter att tillvarata sina rättsliga intressen.

#### 3.5.1 Offentlig försvarare

Den 1 januari 1984 inskränktes möjligheterna för den enskilde att erhålla offentlig försvarare i brottmål. Lagändringen var påkallad av bl. a. sparsamhetsskäl, och genom den beräknades man spara fem av de ca 80 milj. kr. som de offentliga försvararna kostade budgetåret 1981/82.

Lagändringen innebar, att offentlig försvarare för den som inte är anhallen eller häktad endast undantagsvis skall förordnas, om brottet är erkänt och påföljden för brottet är sex månaders fängelse eller därunder.

Lagändringen kritiserades redan då den infördes. Det hävdades, att den inte var förenlig med kraven på rättssäkerhet och likhet inför lagen.

I ett särskilt yttrande till justitieutskottets betänkande 1985/86:26 skrev folkpartisterna i utskottet, att man med hänvisning till en utvärdering av domstolsverket av de nya reglerna om förordnande av offentlig försvarare avstod "från att begära omedelbar lagändring".

Därefter har både Sveriges advokatsamfund och domstolsverket undersökt följderna av inskränkningen i rätten till offentlig försvarare. Den allvarligaste konsekvensen av lagändringen är enligt utredningarna, att över en tredjedel av dem som döms till fängelse i Sverige i dag står utan försvarare i rätten, vilket är en klar ökning jämfört med tidigare år. Vidare konstaterar man i domstolsverkets undersökning "att den besparingseffekt om 5 milj. kr. som avsågs med lagändringen har --- uppnåtts".

Av vad som har framkommit under den tid som har förflutit sedan besparingen genomfördes menar vi att det finns tillräckligt underlag för att dra slutsatsen att man bör återgå till de regler som gällde före den här aktuella ändringen.

Vi har beräknat att rättshjälpsanslaget beträffande offentlig försvarare därmed behöver förstärkas med 5 milj. kr.

#### 3.5.2 Proposition 1987/88:73, Förbättringar inom rättshjälpsystemet

I en aktuell proposition till riksdagen föreslår regeringen dessutom skilda ändringar i rättshjälpen (prop. 1987/88:73). Dessa förslag går i korthet ut på att inkomstgränsen höjs, att rättshjälpsavgifterna sänks, samt att undantagen vad gäller ärenden där rättshjälp inte skall beviljas utvidgas. Vi har i princip inget att invända mot propositionen i dessa delar.

### 3.5.2.1 Rättshjälp i miljömål

I propositionen berörs över huvud taget inte frågan om huruvida den enskildes möjligheter till allmän rättshjälp i miljömål bör utvidgas trots att förslag i denna riktning tidigare har framförts från flera håll. Frågan förbigås helt, något som torde få uppfattas så att justitieministern inte anser den vara värd ens att överväga. Detta i sin tur kan sägas ge en bild av det bristande intresse för miljöfrågor som kommit att känneteckna den nuvarande regeringen.

Den särskilda frågan om behovet av särregler i rättshjälpslagen för utredningar i miljömål berörs däremot i propositionen (på s. 53). Med hänvisning till miljöskadelagen (som trädde i kraft den 1 juli 1986) anser justitieministern att behovet av sådana särregler har minskat, främst beroende på de lättnader i den skadelidandes bevisskyldighet som miljöskadelagens tillkomst har inneburit. Några förslag till förbättringar lämnas således inte i propositionen.

Justitieministerns slutsatser är enligt vår mening anmärkningsvärda, särskilt mot bakgrund av vad utredningen om miljövårdens organisation (Jo 1986:04) har anfört i betänkandet (SOU 1987:32) För en bättre miljövard. Så mycket mera har det förelegat anledning att kommentera utredningens resultat som utredningen efter en ingående behandling av olika frågor om allmän rättshjälp i miljömål (på s. 500–507) kommer till helt andra slutsatser än justitieministern.

Vi delar utredningens bedömning i dessa frågor och anser – i motsats till justitieministern och regeringen – att det finns skäl att förbättra möjligheterna till rättshjälp i miljömål och att införa generösare regler vad gäller utredningar i sådana mål. Såvitt gäller den sistnämnda frågan anser vi att det förslag – ett tillägg till 25 § rättshjälpslagen – som framlades av miljöskadautredningen (i SOU 1983:7) bör genomföras.

Det är vår uppfattning att det i miljömål föreligger ett påtagligt samband mellan den enskildes och det allmännas intresse av att hindra eller minska skadliga verkningar av miljöstörande verksamheter. Vidare är det ett starkt samhälleligt intresse, och av stor betydelse för att upprätthålla respekten för miljöskyddsintressena, att berörda enskilda är i stånd att bevaka sina rättigheter. I miljömål kan – som riksdagen tidigare varit inne på – inte anses råda balans mellan parterna, och den enskildes behov av samhälleligt stöd får därmed anses vara jämförelsevis stort i dessa mål. Den försämring i möjligheterna till rättshjälp som genomfördes år 1983 med sikte på fastighetsägare är således inte motiverad beträffande skadelidande i miljömål. Det förhållandet att den nya miljöskadelagen innebär vissa lättnader i den enskildes bevisbördan kan enligt vår mening – i motsats till vad justitieministern anser – inte utgöra skäl mot utvidgade möjligheter till rättshjälp för enskilda i miljömål.

Som vi ser det är det angeläget att så fort som möjligt åstadkomma de av oss föreslagna förbättringarna och det bör därför ankomma på regeringen att snarast möjligt återkomma till riksdagen med förslag i dessa frågor. Vi hänvisar beträffande vårt yrkande i denna fråga till vår motion angående miljö.

I propositionen diskuteras vidare den allmänna rättshjälpen i utlänningsärenden. Regeringen föreslår bl. a. en förändring av nuvarande regler vad gäller rätten att få offentligt biträde i samband med bl. a. avvissning.

Enligt nuvarande regler i rättshjälpslagen skall rättshjälp genom offentligt biträde beviljas utlänningsärenden, om han i ett ärende hos polismyndigheten angående utvisning eller angående verkställighet av avvissning eller utvisning har hållits i förvar längre tid än *en vecka*. I propositionen föreslås nu att rättshjälp i dessa ärenden skall beviljas om sökanden har hållits i förvar längre tid än *tre dagar*.

Detta förslag är – om än en förbättring av nuvarande regler – enligt vår uppfattning inte tillräckligt för att garantera de asylsökande rättssäkerhet. Folkpartiet har länge krävt att de asylsökande skall få ett juridiskt biträde redan vid gränsen. Med ett offentligt biträde närvarande redan från början skulle en stor del av den nuvarande rättsosäkerheten för de asylsökande undanröjas. Vi utvecklar denna fråga ytterligare i vår motion om flyktingar och invandrare.

### 3.6 Enhetligare domstolsorganisation

De allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna och speciella domstolar och liknande organ är de offentliga organen för rättskipning i Sverige.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att domstolsorganisationen inte ger den enskilde medborgaren ett intryck av splittring, svåröverskådlighet och inkonsekvens. Därför finns det anledning att överväga att avskaffa vissa specialdomstolar och liknande organ och att införa en sådan ordning att vissa sådana domstolars och organs avgöranden i vanlig ordning kan prövas av hovrätt och högsta domstolen. Hyresnämnds- och bostadsdomstolsuppgifter skulle t. ex. enligt vår mening kunna överföras till allmän domstol. Det är från rättssäkerhetssynpunkt betänkligt att hyresmarknadens parter finns representerade i de dömande instanserna. Därigenom kan den enskildes förtroende för den dömande maktens oberoende och integritet urholkas.

Från den 1 juli 1985 skall vidlyftiga och komplicerade brottmål med ekonomiska eller skatterättsliga förhållanden av väsentlig betydelse för bedömningen handläggas av vissa tingsrätter, som särskilt utsetts av regeringen. Folkpartiet var emot införandet av dessa s. k. ekodomstolar. Vi vidhåller vår uppfattning, att det är principiellt fel att bekämpa den ekonomiska brottsligheten genom att införa en särskild rättsordning för denna typ av brott. Vi vill också hänvisa till att ytterst få fall förts till ekodomstolarna sedan de tillkom. "Ekodomstolarnas" uppgifter skall alltså handläggas av de vanliga tingsrätterna, inte av några särskilt utvalda.

En översyn för att ytterligare nedbringa antalet specialdomstolar bör göras. Då skall också beaktas intresset av att bevara en bred kunskap och allmän överblick över hela det juridiska fältet hos dem som är verksamma in-

om det ordinära domstolssystemet.

Mot. 1987/88

Ju812

I första hand föreslår vi att bostadsdomstolen och hyresnämnderna avvecklas. Överföringen av deras uppgifter och därmed avvecklingen av dessa bör påbörjas under budgetåret 1988/89 och vara avslutad senast vid utgången av budgetåret 1989/90. För kommande budgetår tillgodoräknar vi oss därmed en besparing med 5 milj. kr.

## 4 Rättssäkerhet och skattelagstiftningen

Från rättssäkerhetssynpunkt är det ytterst otillfredsställande att många människor är oförmögna att beräkna eller kontrollera sin skatt. Skattebetalarna blir på så sätt utlämnade till skattemyndigheterna. Svårigheterna att förstå skattereglerna leder också lätt till att personer utan uppsåt bryter mot reglerna. Särskilt av småföretagare, konstnärer, lantbrukare eller andra kategorier av skattskyldiga som inte har vanliga tjänsteinkomster krävs ofta ett stort mått av kunskaper för att de skall undvika att begå fel mot skattereglerna. Alternativt tvingas de köpa redovisnings- eller deklarationstjänster till betydande kostnader. Det är därför av hänsyn till både rättssäkerheten och effektiviteten i vårt ekonomiska system angeläget att vårt skatte- och uppbördssystem förenklas.

De exempel på övergrepp mot rättssäkerheten som är de kanske vanligast förekommande i debatten är hämtade från olika skatte- och uppbördssammanhang. Därvid har existensen och tillämpningen av ett antal lagar kommit i fokus. Dessa är främst betalningssäkringslagen och bevissäkringslagen samt lagen mot skatteflykt (generalklausulen). Vi behandlar dessa i det följande.

### 4.1 Skattekontrollen

En förutsättning för ett fungerande skattesystem är att det finns en tillfredsställande kontroll av skatteunderlaget. Det är i alla medborgares intresse att skattemyndigheterna har en hög ambition att motverka skattefusk och förutsättningar att kunna beivra sådant i de fall det förekommer. Mot denna strävan kan ibland komma att stå den enskildes intresse av integritet och rättssäkerhet.

Den enskilde har berättigade anspråk på en privat sfär. Medborgarna är också tillförsäkrade ett sådant skydd i grundlagen. Detta slås fast i 2 kap. 6 § i regeringsformen, ett stadgande som får betraktas som en av hörnstenarna i vår rättssäkerhet. Ur rättssäkerhetshänseende är vidare kraven på förutsebarhet och legalitet inom skattekontrollen utomordentligt viktiga att bevaka. Vidare är likabehandlingsprincipen viktig, dvs. att alla som bor i Sverige behandlas lika vid skattekontrollen.

Om endast en allmän befogenhet ges till myndigheterna, vad gäller kontrollen av de skattskyldiga blir dessa beroende av tjänstemännens personliga inställning, med risk för stora skillnader i behandling som följd. Det är därför nödvändigt att myndigheternas möjligheter att företa ingrepp mot enskilda och företag är ordentligt reglerade i lag.

## 4.2 Betalningssäkringslagen

Mot. 1987/88  
Ju812

Betalningssäkring är en mycket omfattande tvångsåtgärd. Om det skall finnas en lag om betalningssäkring skall den utformas så att den uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet. Den tjänsteman och den domare som handlägger ett betalningssäkringsärende kan vid ett felaktigt beslut ruinera en enskild persons hela ekonomiska och sociala ställning. Betalningssäkring är således ett maktmedel där det måste ställas samma höga krav på precision som då människor döms till fängelse. För att uppnå de höga rättssäkerhetskrav som med nödvändighet måste ställas vid betalningssäkring behövs enligt vår mening, med utgångspunkt i de erfarenheter som gjorts sedan lagen infördes, följande ändringar i lagen:

1. Belopp som avses att bli betalningssäkrat skall göras sannolikt, vilket otvetydigt bör framgå av lagstiftningen.
2. Åtgärden skall bara gälla vid s. k. sabotagerisk, inte vanlig betalningsoförmåga.
3. Handläggningstiderna måste förkortas.
4. Domsluten måste utförligt motiveras.
5. Då någon felaktigt har utsatts för betalningssäkring skall det allmänna alltid ersätta hela den skada han lidit (strikt skadeståndsansvar).

### 4.2.1 Beloppet skall göras sannolikt

Om fordran inte är fastställd måste det först bevisas att sådan föreligger. Här krävs i praktiken vanligtvis att den fiskala sidan gör omständigheten sannolik. Beslut om betalningssäkring får sedan avse det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna kan antas bli fastställd. I skatteprocessen används vanligen beviskravet "sannolikt", varför vi anser att detta krav även skall användas i fråga om det belopp som får betalningssäkras om fordran inte är fastställd. Vi anser därför att detta bör klargöras på ett otvetydigt sätt i lagen.

### 4.2.2 Begränsa åtgärden till att gälla sabotage

Enligt nuvarande lydelse och förarbeten gäller lagen både för det fall att det föreligger påtaglig risk att gäldenären inte vill betala och då han förvisso gör allt han kan för att betala men domstolen ändå finner det föreligga påtaglig risk att han inte kommer att förmå att betala.

Betalningssäkring kommer således i praktiken att användas före det att konkursgrund föreligger, t. ex. i det fall att en skattskyldig har dålig ekonomi men inte är insolvent därför att skattefordringarna ännu inte är förfallna till betalning. Beslutas om betalningssäkring hos en gäldenär som kämpar för att undvika konkurs lär denna åtgärd säkerligen medföra att han hamnar på obestånd. Betalningssäkring synes i dessa fall bara vara ett sätt att kringgå det ordinära konkursförfarandet och att förse det allmänna med ett ytterligare instrument utöver det som alla andra borgenärer har att tillgå. Staten kan således genom beslut om betalningssäkring säkerställa sin fordran innan den är förfallen till betalning.

Vi anser det följaktligen inte motiverat att staten skall kunna säkerställa sin fordran på detta sätt inför en befarad konkurs, utan är väl tillgodosedd med den allmänna förmånsrätt som finns för skattefordringar. Betalningssäkring skall således enligt vår mening endast omfatta de fall då det s. k. sabotagekravet är uppfyllt.

#### 4.2.3 Förkorta handläggningstiderna

En betalningssäkring innebär att den enskildes hela ekonomiska situation förändras katastrofalt och att han blir misstänkliggjord bland leverantörer, banker och i sin umgängeskrets. Det är därför av största betydelse att han omedelbart får möjlighet att bemöta anklagelserna och att domstolen inom några dagar därefter avgör målet. Det synes också finnas ett utomordentligt starkt skäl att bevilja muntlig förhandling i denna typ av mål, i synnerhet därför att eventuella missförstånd etc. lättast klaras upp om den skattskyldige och hans biträde får träffa allmänna ombudet inför domstolen. Likaså är det av största vikt att kammarrätten med mycket hög prioritet förtursbehandlar besvärerna. I dessa mål är stundom varje dag som löper av stor betydelse.

Vi anser det angeläget att det regleras i lag att både betalningssäkringsmålet och målet om fordran, i förekommande fall, behandlas skyndsamt. Detta kan lämpligen ske genom att betalningssäkringsbeslutet endast gäller för en vecka i taget och att målet om fordran skall behandlas samtidigt med betalningssäkringsmålet. Det skall vid omprövningen ankomma på rätten att tillse att den materiella frågan (t. ex. ett eftertaxeringsmål) snabbbehandlas vid påföljd att betalningssäkringen eljest upphävs. På så sätt erhålls fullständig utredning om betalningssäkringsbeloppet på snabbast möjliga sätt, vilket torde främja rättssäkerheten för den enskilde.

#### 4.2.4 Bättre motiverade domar/beslut

I förvaltningsprocessen skall skälen för beslutet anges, men då så sällan synes ske vad gäller mål om betalningssäkring finner vi det angeläget att det även vidtas åtgärder på denna punkt.

#### 4.2.5 Strikt skadeståndsansvar

Vid kvarstad enligt rättegångsbalken står käranden strikt skadeståndsansvar för skada som åtgärden medfört om han sedan inte vinner målet angående fordringsanspråket eller om talan återkallas. Vid införandet av betalningssäkringslagen anförde departementschefen att han vid dåvarande tidpunkt inte fann några skäl att införa ett längre gående skadeståndsansvar i betalningssäkringssammanhang än vad som eljest gäller vid myndighetsutövning (prop. 1978/79:28, s. 117). Statens skadeståndsansvar förutsätter enligt skadeståndslagen, att skadan vållats genom fel eller försummelse, samt att de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning – den s. k. standardregeln (3 kap. 3 § skadeståndslagen). Staten har således erhållit ett bättre läge vid be-

talningssäkringsingripanden än vad enskilda borgenärer har vid kvarstadsbeslut. Med hänsyn till de erfarenheter som vunnits under de år lagen nu tillämpats är det ur rättssäkerhetssynpunkt mycket otillfredsställande att staten skall kunna företa ett ingripande av ifrågavarande art utan att behöva riskera ersättningskyldighet, med undantag för de fall då myndigheten i hög grad avvikit från skäligen standard.

Vidare bör framhållas att det inte torde vara förenligt med rättssäkerheten att staten överskrider sina befogenheter och att oskyldiga enskilda personer sedan på egen bekostnad får klara sig ur konkurser m. m. som måhända har följt av ett felaktigt ingrepp. Enligt nuvarande regler i skadeståndslagen är det, som ovan påpekas, svårt för den enskilde att erhålla ersättning för vållad skada, trots att grund för betalningssäkring inte förelåg.

En ersättningsregel har dessutom den fördelen att den verkar återhållande i de fall då förutsättningarna för åtgärden inte klart föreligger. Betalningssäkring är ett effektivt vapen mot den som är skyldig staten betydande skattebelopp och som avser att undandra sig skyldigheten att betala. Åtgärden är å andra sidan ett förödande instrument mot skattskyldiga som inte gjort sig skyldiga till det lagen avser att stävja. Vi anser således att strikt skadeståndsansvar inte minskar möjligheterna att företa betalningssäkring när grund för sådan föreligger, men att viss återhållsamhet erhålls i de fall då omständigheterna inte är fullständigt klara. Beslutas ändå om betalningssäkring i ett oklart fall och visar det sig senare att grund för åtgärden ej förelåg, medför en ordning som den nu föreslagna, att kostnaden bärs av det allmänna. Vi finner en sådan ordning mer tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Riksdagen bör därför hos regeringen begära att denna gör sådana förändringar i betalningssäkringslagen som vi här har angett.

### 4.3 Bevisäkringslagen

Bevisäkringslagen ger mycket stora befogenheter till skattemyndigheterna att själva besluta om att göra s. k. eftersökning, vilket är en åtgärd som i straffprocessen kallas husrannsakan. Bevisäkringslagen ger t. o. m. större befogenheter att söka igenom privata utrymmen än vad husrannsakan gör. Husrannsakan är begränsad till den misstänktes bostad, brottsplatsen och platsen för gripandet. Dessutom gäller strängare sekretessregler för t. ex. handlingar hos advokat m. m. Bevisäkringslagen går längre och det tillåts dessutom att lagen används även efter det att straffprocessuell förundersökning har inletts.

Vi anser därför att skattemyndigheterna aldrig skall ha rätt att intränga i privata utrymmen. Denna rätt anser vi skall vara förbehållen polis- och kroatofogdemyndighet enligt svensk rättstradition. I de fall någon misstänks för att ha begått skattebrott föreligger redan i dag rätt att företa en s. k. husrannsakan enligt rättegångsbalken (28 kap. 1 §). Denna husrannsakan kan rikta sig mot den som är skäligen misstänkt, mot plats där brottet begåtts eller platsen där han greps. Skattemyndigheterna har alltså att göra en anmälan till åklagaren eller polismyndighet, vilka i sin tur har att göra en bedömning om skäligen misstanke kan riktas mot personen i fråga och om förut-

sättningarna i övrigt är uppfyllda för att husrannsakan skall få företas. På annat ställe än som nu sagts krävs att synnerlig anledning förekommer att det genom rannsakingen skall påträffas material som kan tas i beslag eller att annan utredning om brottet kan vinnas. Det förtjänar att i detta sammanhang påpekas, att ett beslut om husrannsakan kan tas på mycket kort varsel genom den s. k. jourhavande åklagaren om det är efter kontorstid.

Polismyndigheten har sedan att verkställa beslutet, och detta görs vanligen av kriminalpolismän.

Sålledes är det vår mening att ett så allvarligt ingrepp i den enskildes privata utrymmen inte skall få ske utan att misstanke om brott föreligger. Därutöver torde en handräckningsåtgärd vara tillräcklig för det fall att den skatt- eller kontrolluppgiftsskyldige vägrar att lämna ut lagstadgat material för granskning. I sistnämnda fall saknas måhända misstanke om brott, och vägrar den skattskyldige att på begäran lämna ifrån sig kontrollmaterial måste det finnas åtgärder för att tillse att även denne fullgör sina skyldigheter. För det första kan den skattskyldige föreläggas vite, vilket torde utgöra ett tillräckligt hot för de flesta skattskyldiga, men i sista hand anser vi det befogat att skattemyndigheterna via handräckning av kronofogdemyndigheten skall kunna få tillgång till materialet. Skattemyndigheten får då först göra framställning hos länsrätten angående vilket material de önskar få tillgång till, varefter länsrätten beslutar att kronofogdemyndigheten får anlitas för handräckning. På detta sätt får den enskilde ett skydd via domstolskontrollen, men kan ändå inte undandra sig att fullgöra sina skyldigheter. Förfarandet torde få motsvara en vanlig fullgörelsetalan. Dagens oanmälda skatterazzior, utan att misstanke om brott föreligger, anser vi dock inte skall få förekomma i en rättsstat.

Riksdagen har nyligen, med anledning av en proposition, beslutat om vissa förändringar i bevissäkringslagen. Regeringen motiverade dessa med att ändringarna skulle "stärka den enskildes rättssäkerhet".

Riksdagsbeslutet innebär att en proportionalitetsregel har införts, gränsdragningen för vad som gäller eftersökning i bostad i förhållande till verksamhetsutrymme har skärpts och möjligheterna att undanta visst bevismaterial från granskning har ökat.

Vad som sålunda har beslutats innebär en viss förbättring av skyddet för den enskilde jämfört med situationen i dag. I förhållande till de risker för den enskildes integritet som bevissäkringslagen innebär, och som vi har utvecklat ovan, är de beslutade lagändringarna emellertid inte tillräckliga för att vi skall acceptera att lagen bibehålls. Vi vidhåller därför vårt i tidigare sammanhang framförda yrkande att bevissäkringslagen skall avskaffas.

#### 4.4 Generalklausulen

Vid behandlingen av frågor rörande generalklausulen mot skatteflykt har vi vid återkommande tillfällen uttalat att en skatteflyktsklausul måste vara så utformad att den inte äventyrar rättssäkerheten, samtidigt som den av rättviseskäl och av hänsyn till de lojala skattebetalarna måste tillgodose rimliga effektivitetskrav.

Enligt vår mening tillgodoser skatteklausulen i sin nuvarande utformning inte ens elementära rättssäkerhetskrav. Till följd av klausulens generella utformning har de skattskyldiga ingen möjlighet att förutse klausulens tillämplighet på olika förfaranden. En lagstiftning av det slaget är ägnad att leda till olikformighet i den praktiska tillämpningen och är också av rättviseskäl därför oacceptabel.

Frågan gäller då i vad mån man bör ha en generalklausul men med den utformning klausulen erhöll då den infördes år 1980. Vid en sådan prövning kan konstateras att också en klausul med den utformningen leder till svåra tolknings- och tillämpningssvårigheter. Vi har vid ett studium av den praxis som hunnit utbildas på området noterat att klausulen ansetts tillämplig i utomordentligt få fall. Mot bakgrund härav kan starkt ifrågasättas om de otvivelaktigt mycket betydande kostnaderna för att administrera generalklausulen står i någon rimlig proportion till de skatteintäkter den kan medföra för statsverket. Med hänsyn härtill och då de eventuella fördelar i övrigt som kan vara förenade med en generalklausul av detta slag enligt vår mening inte uppväger nackdelarna anser vi att generalklausulen bör slopas.

Det torde vara mycket svårt, för att inte säga ogörligt, att utforma en generell verkande lagstiftning mot skatteflykt som tillgodoser både de skattskyldigas berättigade krav på rättssäkerhet och kravet på effektivitet, likformighet och rättvisa vid taxeringen.

Därmed anser vi att det finns skäl att införa "en omvänd generalklausul" i skattelagstiftningen. En sådan syftar till att utgöra en tolkningsregel till den skattskyldiges förmån i de fall vederbörande på grund av lagstiftningens bristande utformning utsätts för en beskattning som är oskäligen och inte står i överensstämmande med lagstiftningens grunder. Riksdagen bör ge regeringen i uppdrag att utarbeta ett lagförslag med denna innebörd.

#### 4.5 Processkostnader

Enligt vår uppfattning är den skattskyldiges nuvarande möjligheter att erhålla ersättning för sina processkostnader i taxeringsprocessen inte tillnärmelsevis tillräckliga. De existerar knappast. Detta gäller för övrigt den enskildes rätt till ersättning för rättegångskostnader även i andra mål som handläggs enligt förvaltningsprocesslagen.

Taxeringsprocessen har i dag fått en kontradiktorisk prägel, dvs. domstolen dömer på det material som taxeringsintendenten resp. den skattskyldige har tillfört målet.

Vid en kontradiktorisk process är det för rättssäkerheten mycket viktigt att båda parter är jämnstarka och att båda parter har möjlighet och förmåga att ge en korrekt juridisk belysning åt sin uppfattning.

De flesta skattskyldiga är härvid i ett ohjälpligt underläge. Det allmännas representant är en sakkunnig jurist, van att föra skatteprocesser, medan den skattskyldige kanske t. o. m. saknar kunskaper om vad det står i lagen i den omtvistade frågan och än mindre har kännedom om rättspraxis. För att komma upp på samma nivå som taxeringsintendenten måste han således ha tillgång till en jurist som är kunnig i skatterätt.

Antag att följande inträffar: Taxeringsnämnden anser att någon deklaration är bristfällig och att inkomsten därför inte tillförlitligt kan beräknas, varför nämnden skönstaxerar den skattskyldige med t. ex. 100 000 kr., eller beviljar inte ett avdrag etc. Antag vidare att denna bedömning är felaktig, juridiskt sett. Den skattskyldige som inte ens vet vad skönstaxering innebär, än mindre hur man försvarar sig mot en sådan åtgärd, anlitar ett ombud (motsvarande resonemang för det nämnda avdraget). Ombudet, en jurist, kan efter viss utredning konstatera att bedömningen är felaktig. Han anför besvär till länsrätten, och denna finner att taxeringsnämndens bedömning var felaktig, varför besvären bifalls. Det har således kostat den skattskyldige en hel del besvär samt arvode till sitt ombud för att få sin lagenliga rätt. Hade taxeringsnämnden handlat korrekt hade han undgått den kostnaden. Frågan är nu, vem skall bekosta processen?

Denna regel bygger på en traditionell syn om att de enskildas rätt bevakas av myndigheter och domstolar. I praktiken tillämpas dock inte officialprincipen längre i taxeringsprocessen. Det kan för övrigt tilläggas att motsvarande regler för processen även gäller i brottmål. Taxeringsintendentens roll innehas där av åklagaren, och domstolen skall även ex officio bevaka den enskildes rätt. Ändå anses det numera vara i det närmaste självklart att den enskilde skall ha möjlighet till biträde av försvarare i brottmålsprocessen.

Av rättviseskäl och av principiella skäl anser vi därför att alla bör ha rätt att få sina kostnader täckta när de helt eller delvis vinner ett skattemål. Den enskilde bör även kunna erhålla ersättning i de fall där skattemyndigheterna använt hans fall i prejudikatsyfte. Med stöd av det ovan anförda föreslår vi således att riksdagen ger regeringen i uppdrag att snarast arbeta fram ett förslag som verkligen ger vinnande enskild part rätt till ersättning för sina kostnader.

Riksdagen har tidigare och vid flera tillfällen gjort enhälliga uttalanden till förmån för lagstiftning som möjliggör ersättning för rättegångskostnader i skattemål och andra mål som handläggs enligt förvaltningsprocesslagen (se senast JuU 1986/87:26 s. 13–14, rskr. 242, se också JuU 1984/85:15 och 1985/86:21, jämför vidare regeringens skrivelse 1987/88:75 s. 5 där ärendet redovisas som ännu inte slutbehandlat av justitiedepartementet). Därför bör regeringen nu föreläggas att utan ytterligare tidsutdräkt lämna riksdagen förslag i frågan.

## 5 Skyldigheten för stat och kommun att utge skadestånd till enskilda

En viktig del av den enskildes rättsskydd är möjligheten att få ersättning av stat och kommun för skada som den enskilde lider på grund av felaktig myndighetsutövning.

Enligt vår mening bör en naturlig utgångspunkt när det gäller principerna för detta skadeståndsansvar vara att en enskild, som tillfogats skada till följd av åtgärd eller annat handlande från det allmännas sida, bör få ersättning av

det allmänna för den skada han lidit. För närvarande är emellertid skadeståndsskyldigheten vid myndighetsutövning begränsad i en rad hänseenden. Bl. a. fordras för att skadestånd skall kunna utgå att någon befattningshavare varit oaktsam och ersättningskyldighet är skälig. Den enskilde kommer alltså att i stor utsträckning själv få stå konsekvenserna av fel som begåtts av det allmännas företrädare.

I sammanhanget vill vi påminna om att den offentliga verksamheten expanderat kraftigt sedan 1972 års skadeståndslag infördes, vilket lett till att de enskilda i allt större utsträckning kommit i kontakt med offentliga funktionärer i deras myndighetsutövning. Man kan också konstatera att det under senare år blivit allt vanligare att enskilda själva fått bära en stor del av den förlust eller skada som de åsamkats på grund av felaktig myndighetsutövning. Ibland har enskilda dessutom drabbats av stora förluster som det allmänna, trots vållande till skadan, inte alls ersätter. Bl. a. erfarenheterna av tillämpningen av bevissäkringslagen ger exempel på detta. Det finns vidare exempelvis ingen ovillkorlig rätt för den enskilde att få skadestånd av staten för skador som uppstått vid polisingripande, även om det visar sig att den gripne var oskyldig. Inte heller utgår någon ersättning av staten då någon varit anhållen under mindre än 24 timmar i sträck. Vidare ersätter staten inte skador som uppkommit till följd av en förundersökning i brottmål som inte resulterat i en fällande dom.

Möjligheten att få ersättning av stat eller kommun för skada som den enskilde lidit på grund av felaktig myndighetsutövning är en viktig del av den enskildes rättsskydd. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av det ovan anförda är det enligt vår mening angeläget att den enskilde som lider en sådan skada har ett fullgott skydd. Starka skäl talar följaktligen för att frågan om det allmännas skadeståndsansvar bör bli föremål för utredning. Vid en sådan översyn bör undersökas om det är möjligt att helt eller delvis avskaffa de inskränkningar i det allmännas skadeståndsansvar som föreskrivs i skadeståndslagen. Därvid bör särskilt övervägas en skärpning av ansvaret på så sätt att det allmänna skulle ansvara även för skada vid felaktig myndighetsutövning som uppkommer utan att någon befattningshavare varit oaktsam.

En översyn av reglerna för det allmännas skadeståndsansvar bör enligt vår mening också omfatta frågan om myndighetens ansvar för skada som enskild drabbas av på grund av att han fått och inrättat sig efter ett felaktigt besked från myndigheten utan att det därvid är fråga om myndighetsutövning. Om företrädare för myndigheten lämnar felaktiga upplysningar utan att det är fråga om myndighetsutövning får nämligen den som fått det felaktiga beskedet ingen ersättning av myndigheten för den skada han därigenom kan ha lidit. Som exempel på ett fall där en sådan ordning kan leda till ett för den enskilde stötande resultat kan nämnas ett rättsfall som redovisas i NJA 1985 s. 696.

Från gatukontoret i en kommun hade lämnats den felaktiga uppgiften att en viss fastighet – som varit föremål för försäljning – varit ansluten till det kommunala va-nätet. Enligt köparen skulle köpeskillingen ha nedsatts med ca 20 000 kr., om han känt till att så i själva verket icke varit fallet. Enligt högsta domstolen hade det felaktiga beskedet ej avsett innehållet i något be-

slut. Det hade inte heller rört något aktuellt ärende hos kommunen. Upplysningen hade således inte haft karaktären av förhandsbesked e. d. Inte heller i övrigt kunde upplysningen anses ha haft ett sådant samband med kommunens myndighetsutövning att det varit fråga om en åtgärd vid myndighetsutövning. Det grundläggande villkoret för skadeståndsansvar var därmed enligt högsta domstolen inte uppfyllt.

Vi kan konstatera att det i den praktiska tillämpningen visat sig vara för-  
enat med betydande problem att slå fast om den felaktiga upplysningen läm-  
nats vid myndighetsutövning eller ej. Det finns också anledning befara att  
gränsdragningsproblem av denna art kommer att bli alltmer vanliga på  
grund av det utökade serviceansvar för myndigheterna som föreskrivs i den  
nya förvaltningslagen.

Konsekvensen av gällande rätt på området innebär att den enskilde i stor  
utsträckning får bära de ekonomiska följderna av att han litar på riktigheten  
av och inrättar sig efter myndighetsbesked som senare visar sig vara fel-  
aktiga.

Gällande ordning är så mycket mindre tillfredsställande från den en-  
skildes synpunkt som det i andra sammanhang gäller att den som lämnar en  
uppgift också skall vara ansvarig för den. Rättsläget på området är emeller-  
tid komplicerat, och frågan bör därför först ses över inom ramen för den ut-  
redning som vi i det föregående förordat.

Vi anser vidare att det i skadeståndshänseende bör råda likställighet mel-  
lan staten när den driver affärsverksamhet och enskilda näringsidkare. Det  
är klart otillfredsställande att det för staten i egenskap av avtalspart i detta  
hänseende finns undantag från rättsgrundsatser som eljest gäller enligt vår  
rättsordning. En sådan rättsgrundsats är allas likhet inför lagen, vilket i det-  
ta sammanhang innebär att allmänt erkända rättsprinciper skall gälla även  
staten som avtalspart i vanliga civilrättsliga relationer. Vi vill härvidlag hän-  
visa till att en näringsidkare såväl enligt köplagen som konsumenttjänst-  
lagen är skadeståndsskyldig gentemot en konsument som tillfogas skada på  
grund av fel eller dröjsmål, såvida inte näringsidkaren visar att skadan inte  
berott på försummelse. Staten bör enligt vår mening i sin egenskap av av-  
talspart omfattas av tillämpningen av nämnda lagar på samma sätt som gäl-  
ler för alla andra rättssubjekt.

Det är angeläget att åtgärder vidtas för att åstadkomma likställighet i ska-  
deståndshänseende mellan statlig och enskild affärsverksamhet. Den in-  
vändningen, som framförts i olika sammanhang, att sådant skadestånds-  
ansvar kan föranleda något högre priser eller taxa, kan så mycket mindre god-  
kännas som detta slag av invändning inte erkänns av rättsordningen i andra  
sammanhang. Ett avskaffande av de särskilda friskrivningsregler på om-  
rådet som gäller för statlig affärsverksamhet bör dock inte genomföras utan  
att frågan först utreds. Även beträffande denna fråga förordar vi därför att  
en utredning görs, vilket riksdagen bör ge regeringen till känna.

## 6 Hemställan

Mot. 1987/88  
Ju812

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen beslutar att upphäva lagen om företagsbot.

[att riksdagen beslutar om sådan ändring av 20 § förvaltningslagen att det av lagen framgår att myndighet i sina beslut skall ange den eller de föreskrifter som myndigheterna grundar sina avgöranden på:

### *Nuvarande lydelse*

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis.

### *Föreslagen lydelse*

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla *hänvisning till den eller de författningsbestämmelser som avgörandet grundas på* och de skäl *i övrigt* som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis.<sup>1)</sup>

2. att riksdagen beslutar om sådana ändringar av rättegångsbalken och lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare att reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökning skall återgå till den lydelse de hade före den 1 april 1985,

[att riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning för att göra en översyn av förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning.<sup>1)</sup>

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts angående överföring av vissa göromål från domare till biträdespersonal,

4. att riksdagen beslutar att under anslaget F1. Rättshjälpkostnader för budgetåret 1988/89 anslå 5 milj. kr. utöver vad regeringen har föreslagit,

5. att riksdagen beslutar att de s. k. eko-domstolarna skall avvecklas fr. o. m. 1988/89,

6. att riksdagen hos regeringen begär att en översyn av domstolsorganisationen görs i syfte att minska antalet specialdomstolar,

7. att riksdagen beslutar att avveckla bostadsdomstolen och hyresnämnderna i enlighet med vad vi i motionen har anfört,

8. att riksdagen under anslaget D4, Bostadsdomstolen och hyresnämnderna m. m. för budgetåret 1988/89 anslår 5 milj. kr. mindre än vad regeringen har föreslagit,

[att riksdagen beslutar om sådana förändringar i betalnings-säkringslagen som vi har angett i motionen.<sup>2)</sup>

[att riksdagen beslutar att bevissäkringslagen för skatte- och avgiftsprocessen (1975:1027) skall upphävas.<sup>2)</sup>

[att riksdagen beslutar att upphäva lagen (1980:865) mot skatteflykt.<sup>2)</sup>

[att riksdagen hos regeringen begär förslag om en omvänd generalklausul i enlighet med vad som i motionen anförts.<sup>2</sup>]

Mot. 1987/88  
Ju812

9. att riksdagen begär att regeringen utan ytterligare tidsutdräkt lämnar riksdagen förslag till lagstiftning som innebär att enskilda får rätt till ersättning för rättegångskostnader i skattemål och andra mål som handläggs enligt förvaltningsprocesslagen.

[att riksdagen hos regeringen begär att en utredning tillsätts med uppgift att göra en översyn av det allmännas skadeståndsansvar vid myndighetsutövning som har vållat skada för företag och enskilda.<sup>3</sup>]

Stockholm den 25 januari 1988

*Bengt Westerberg (fp)*

*Ingemar Eliasson (fp)*

*Karin Ahrland (fp)*

*Anne Wibble (fp)*

*Kerstin Ekman (fp)*

*Birgit Friggebo (fp)*

*Jan-Erik Wikström (fp)*

<sup>1</sup> 1987/88: K507

<sup>2</sup> 1987/88: Sk714

<sup>3</sup> 1987/88: L614