

# Motion till riksdagen

1988/89:Ju804

av Bengt Westerberg m. fl. (fp)

Rättssäkerheten

---

En av de viktigaste principerna i det liberala frihetsarvet är rättssäkerheten. I rättssäkerhetens idé ligger att reglerna skall ha 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.

Rättssäkerheten i ett utvecklat samhälle som vårt måste också innebära att myndigheterna aktivt medverkar till att enskilda medborgare kan bevaka och skydda sina intressen.

Detta innefattar bl.a. det grundläggande ansvaret för staten att skydda medborgarnas liv och egendom och om dessa blir utsatta för kränkning, i efterhand rikta straff mot den skyldiga. För att garantera detta måste staten ha en effektiv poliskår och domstolsorganisation. Vidare måste lagarna ha sådan konsekvens och fasthet att de fyller såväl en individual som allmänpreventiv funktion. Vi har i andra motioner till detta riksmöte föreslagit skilda åtgärder för att minska brottsligheten och ge dem som drabbas av brott ett bättre skydd.

Rättssäkerheten är alltså inte något för alltid givet. Tvärtom måste rättssäkerheten hela tiden skyddas och förstärkas. Våra förslag i denna motion syftar till detta.

Från folkpartiets sida har vi under en följd av år haft anledning att kritisera socialdemokraterna för att ha presenterat utredningsförslag och propositioner som har inneburit ett åsidosättande av rättssäkerheten. Särskilt gällde denna kritik ett antal av de åtgärder som socialdemokraterna presenterade efter regeringsskiftet 1982 under rubriken "Kamp mot den ekonomiska brottsligheten".

I en nyligen publicerad rapport från Brottsförebyggande rådet (1988:3) skriver docenten i straffrätt Hans-Gunnar Axberger: "Min slutsats efter den utvärdering som redovisas i denna rapport är emellertid att arbetet med ekonomisk brottslighet kom att bedrivas på ett felaktigt sätt. Det slarvades med fakta när det gällde de företeelser som skulle förebyggas/bekämpas, det framlades illa beredda lagförslag under alltför stor tidspress och man hade en principiellt alltför lättsinnig inställning till rättssäkerhetsfrågornas betydelse."

Vad Axberger skriver i sin rapport är i allt väsentligt samstämmigt med den kritik som folkpartiet framförde mot det sätt på vilket regeringen hanterade frågorna kring den ekonomiska brottsligheten. Det är därtill ytterligare

motiv för att nu vidtaga sådana förändringar av ett antal lagar att rättssäkerheten därmed bättre kan tillgodoses. Vi återkommer till detta i denna motion.

Men en rättsstat kännetecknas inte bara av att lagarna uppfyller kraven på rättssäkerhet, lika viktigt är självfallet hur lagarna tillämpas och hur staten använder sig av de maktmedel den har försett sig med. Även i dessa avseenden har det förekommit ett antal exempel under senare år som har inneburit att enskilda människor har blivit utsatta för en behandling som folkpartiet anser oacceptabel i ett rättssamhälle. Detta har förekommit dels i ett antal uppmärksammade mål i samband med misstänkt ekonomisk brottslighet dels i anslutning till utredningen av mordet på statsminister Olof Palme.

Axberger skriver i BRÅ-rapporten: "Men en enstaka händelse som ställer hela det svenska rättsstatstänkandet i blyxtbelysning vill jag peka på. Den skildras i justitieombudsmannens granskning av den s.k. 'kurdrasian'. Vid det tillfället kränktes enskildas rättigheter, individens integritet ignorerades, det bröts mot grundläggande regler till skydd för rättssäkerhetsintressen – allt på ett ytterst upprörande och dessutom formlöst sätt. Men ingen befanns vid den efterkommande rättsliga granskningen kunna ställas till ansvar. Detta hade varit en omöjlighet i ett samhälle, där man ser det som en fråga av vikt om det land man lever i är en rättsstat eller inte."

Företrädare för folkpartiet har vid skilda tillfällen riktat stark kritik mot regeringen för dess inblandning i mordutredningen. Det senaste exemplet på sådan inblandning är uppgifterna att regeringen på tveksamma grunder fattade beslut om telefonavlyssning på en kriminalvårdsanstalt.

Några garantier för att företrädare för myndigheterna inte skall missbruka makten och åsidosätta rättssäkerheten finns inte. Med olika medel finns det dock möjligheter att i efterhand ställa enskilda beslutsfattare till ansvar om de i sin myndighetsutövning bryter mot lagarna.

Men i sista hand handlar det om omdöme och kompetens hos dem som är satta att övervaka att den offentliga makten utövas under lagarna och vidta korrigerande åtgärder när så inte är fallet. Ytterst ankommer detta ansvar på regering och riksdag. I samband med några av de "affärer" som har förekommit under senare år anser vi att regeringen har brustit i omdöme och ignorerat rättssäkerheten. Detta är självfallet ytterst allvarligt. Om regeringen inte längre känner ansvaret för att skydda alla medborgares rättssäkerhet utgör detta naturligtvis ytterst ett hot mot rättsstaten. Folkpartiet ser det som en av sina huvuduppgifter att motverka en sådan utveckling.

## Lagstiftningen

En utgångspunkt i vårt rättssystem är 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 inneburit en fortgående maktförskjutning från de politiska organen till de administrativa. Riksdagen fattar beslut om lagregler av en allmän inriktning

och överlämnar till regering och myndigheter att utfärda de egentliga föreskrifterna.

Mot. 1988/89  
Ju804

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.

Ett område där ramlagar aldrig kan godtagas är straffrätten. Efter en ofullständig och hastig utredning av den s.k. eko-kommissionen 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 tillägga att såvitt vi har kunnat utröna måste vår kritik i det tysta delas av åklagare och domstolar eftersom lagen knappast har utnyttjats. Åklagare med större respekt för rättssäkerheten än den socialdemokratiska regeringen har inte velat åberopa en lag som ger utrymme för så skönsmässiga bedömningar.

Det finns nu således två skäl för riksdagen att upphäva bestämmelserna om företagsbot i Brottsbalken, Rättegångsbalken och Kommunal skattelagen. Det ena är att lagstiftningen strider mot elementära krav på rättssäkerhet inom straffrätten, det andra är att de som skulle tillämpa lagen tycks dela vår mening eftersom de inte utnyttjar 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 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 idag.

Vi måste 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. När vi tidigare har motionerat i denna fråga synes

riksdagsmajoriteten i sak ha varit ense med oss om att förvaltningsmyndighet bör ha samma skyldigheter som domstolar i detta hänseende. Vi är å vår sida ense med den dåvarande majoriteten om att det är ett så elementärt krav att det inte skulle behöva uttryckas i lagtexten.

Vi är däremot inte ense med majoriteten om att det regelmässigt är fallet att lagrum anges. Vi har dessvärre erfarenhet av 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. När riksdagen uppdragar sådana förhållanden är det dags att inskrida för att garantera rättssäkerheten för den enskilde. Vi vidhåller 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.

### Åtalsunderlåtelse

År 1985 fick åklagarna vidgade möjligheter att underlåta att väcka åtal. Utvidgningen innebar bl.a. att åtalsunderlåtelse kan ges när det kan antas att påföljden vid åtal skulle bli villkorlig dom.

Åtalsplikten, dvs skyldigheten för åklagare att åtala när något brott uppdragats, innebär en rättssäkerhetsgaranti för allmänheten och en trygghet för åklagarna. Genom att vara ålagda 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.

För den allmänna laglydnaden är det 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 medborgargården, 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 och som innebar att åklagarna hade mer begränsade möjligheter att besluta om åtalsunderlåtelse.

### 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 förbli domare.

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.

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

En utredning som har studerat frågan om domarbanans utformning på längre sikt har nyligen överlämnats till justitieministern. Även om förslagen i denna utredning är steg i rätt riktning ifrågasätter vi om de är tillräckliga för att undanröja problemen.

Riksdagen beslöt för något år sedan 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 idag 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 vilkas innehavare inte hade akademisk examen, men genom arbetsgivares försorg fått en kvalificerad utbildning inom främst myndighetens verksamhetsområde.

Vi menar att det i det fortsatta arbetet för att underlätta rekryteringen av domare som har aviserats av justitiedepartementet vore värt att utreda och pröva om inte fler beslut än idag skulle kunna handläggas av personer med kanslistjänster. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

## Enhetligare domstolsorganisation

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

Från rätts säkerhetssynpunkt 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 rätts säkerhetssynpunkt 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. Eko-domstolar. 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. Enligt vår mening bör alltså "Ekodomstolarnas" uppgifter 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 inom det ordinära domstolssystemet.

I första hand föreslår vi att Bostadsdomstolen och hyresnämnderna avvecklas. Överföringen av deras uppgifter och därmed avvecklingen av dessa bör påbörjas under budgetåret 1989/90 och vara avslutad senast vid utgången av budgetåret 1990/91.

## 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 deklarations-tjänster 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.

## 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. Från rättssäkerhetssynpunkt är vidare kraven på förutsebarhet och legalitet inom skattekontrollen utomordentligt viktiga att bevaka. Vidare är likabehandlingsprincipen viktig, d v s 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.

## Betalningssäkringslagen

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)

## 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.

## 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 innan 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.

### 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 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 besvären. 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.

### Bättre motiverade domar/beslut

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

### Strikt skadeståndsansvar

Vid kvarstad enligt rättegångsbalken står kändan 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 betalningssäkringsområde 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 betalningssäkringsingripanden 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 denna art utan att behöva riskera ersättningskyldighet, med undantag för de fall då myndigheten i hög grad avvikit från skälig 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 från rättssäkerhetssynpunkt. Riksdagen bör därför hos regeringen begära att den gör sådana förändringar i betalningssäkringslagen som vi här har angett.

## Bevissäkringslagen

Bevissäkringslagen ger mycket stora befogenheter till skattemyndigheterna att själva besluta om att göra s.k. eftersökning, vilket är en åtgärd som i straffprocessen kallas husrannsakan. Bevissäkringslagen 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. Bevissäkringslagen 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 kronofogdemyndighet 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 åklagare eller polismyndighet, vilka i sin tur har att göra en bedömning om skäligen misstanke kan riktas mot personen i fråga och om förutsättningarna 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 kriminalpolisman.

Således 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 denna 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 motsvara en vanlig fullgörelsetalan. Dagens oanmälda skatterazzior, utan att misstanke om brott föreligger, anser vi inte skall få förekomma i en rättsstat.

Riksdagen beslöt för något år sedan om vissa förändringar i bevissäkringslagen. Regeringen motiverade dessa med att ändringarna skulle "stärka den enskildes rättssäkerhet".

Riksdagsbeslutet innebar att en proportionalitetsregel infördes, gränsdragningen för vad som gäller eftersökning i bostad i förhållande till verksamhetsutrymme skärptes och möjligheterna att undanta visst bevismaterial från granskning ökade.

De förändringar av lagen som gjordes innebar vissa förbättringar av skyddet för den enskilde jämfört med tidigare. I förhållande till de risker för den enskildes integritet som bevissäkringslagen innebär, och som vi har utvecklat ovan, var de beslutade lagändringarna emellertid inte tillräckliga. Vi vidhåller därför vårt i tidigare sammanhang framförda yrkande att bevissäkringslagen skall avskaffas.

## 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.

Mot. 1988/89  
Ju804

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 förutsä 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 om man bör ha en generalklausul med den utformning klausulen erhöll då den infördes år 1980. Vid en sådan prövning kan konstateras att en klausul med den utformningen leder till svåra tolknings- och tillämpningssvårigheter. Vi har vid 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 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.

Däremot 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 oskälig och inte står i överensstämmelse med lagstiftningens grunder. Riksdagen bör ge regeringen i uppdrag att utarbeta ett lagförslag med denna innebörd.

## Processkostnader

Enligt vår uppfattning är den skattskyldiges nuvarande möjligheter att erhålla ersättning för sina processkostnader i taxeringsprocessen inte tillräckligt 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 jämstarka 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 en deklaration är bristfällig och att inkomsten därför inte tillförlitligt kan beräknas, varför nämnden sköntaxerar den skattskyldige med t.ex. 100 000 kr. Antag vidare att denna bedömning är felaktig, juridiskt sett. Den skattskyldige som inte ens vet vad sköntaxering 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?

Nuvarande ordning bygger på en traditionell syn om att de enskildas rätt bevakas av myndigheter och domstolar. I praktiken tillämpas dock inte denna ordning 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 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 vid flera tillfällen gjort enhälliga uttalanden till förmån för lagstiftning som möjliggör ersättning för rättegångskostnader i skattemål och andra mål som handläggs enligt förvaltningsprocesslagen. Därför bör regeringen nu utan ytterligare tidsutdräkt lämna riksdagen förslag i frågan.

## 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 omständighet inträffade som utlöste skatt och avgiftsskyldigheten. Riksdagen får göra undantag härifrån om särskilda skäl påkallar det. Huruvida sådana skäl föreligger är undandraget de rättstillämpande 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 en uppgörelse 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 pensions-sparandet 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 att Sverige behöver ett bättre skydd mot retroaktiv skattelagstiftning. En översyn av retroaktivitetsförbudet är därför nödvändig. En sådan bör bl.a. leda fram till att grundlagstexten omformuleras så att den även innefattar en större del av den reella retroaktiviteten.

## 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 för 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.

Vi kan konstatera att det i den praktiska tillämpningen visat sig vara förenat med betydande problem att slå fast om den felaktiga upplysningen lämnats 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 felaktiga. Gällande ordning är så mycket mindre tillfredsställande från den enskildes synpunkt som det i andra sammanhang gäller att den som lämnar en uppgift också skall vara ansvarig för den. Rättsläget på området är emellertid komplicerat, och frågan bör därför först ses över inom ramen för den utredning som vi i det föregående förordat.

Vi anser vidare att det i skadeståndshänseende bör råda likställighet mellan 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 detta sammanhang innebär att allmänt erkända rättsprinciper skall gälla även staten som avtalspart i vanliga civilrättsliga relationer. Vi vill härvidlag hänvisa till att en näringsidkare enligt såväl köplagen som konsumenttjänstlagen 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 avtalspart omfattas av tillämpningen av nämnda lagar på samma sätt som gäller för alla andra rättssubjekt.

Det är angeläget att åtgärder vidtas för att åstadkomma likställighet i skadeståndshänseende mellan statlig och enskild affärsverksamhet. Den invändningen, som framförts i olika sammanhang, att sådant skadeståndsan-

svar kan föranleda något högre priser eller taxa, kan så mycket mindre godkännas som detta slag av invändning inte erkänns av rättsordningen i andra sammanhang. Ett avskaffande av de särskilda friskrivningsregler på området 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.

Mot. 1988/89

Ju804

## Hemställan

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 förundersökningskall återgå till den lydelse de hade före den 1 april 1985,

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

4. att riksdagen beslutar att de s.k. eko-domstolarna skall avvecklas fr o m budgetåret 1989/90,

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

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

{att riksdagen beslutar om sådana förändringar i betalningssäkringslagen som vi har angett i motionen.<sup>2]</sup>

{att riksdagen beslutar att bevissäkringslagen för skatte- och avgiftsprocessen skall upphävas.<sup>2]</sup>

{att riksdagen beslutar att upphäva lagen 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>

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om det angelägna i att utan ytterligare tidsutdräkt lämna riksdagen förslag till sådan lagstiftning som innebär att enskilda får rätt till ersättning för rättegångskostnader i skattemål och andra mål som handläggs enligt förvaltningsprocesslagen.

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en översyn av förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning.<sup>1</sup>] Mot. 1988/89 Ju804

[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 i enlighet med vad som anförts i motionen.<sup>3</sup>]

Stockholm den 12 januari 1989

*Bengt Westerberg (fp)*

*Ingemar Eliasson (fp)*

*Karin Ahrland (fp)*

*Charlotte Branting (fp)*

*Sigge Godin (fp)*

*Ingela Mårtensson (fp)*

*Jan-Erik Wikström (fp)*

*Kerstin Ekman (fp)*

*Karl-Göran Biörsmark (fp)*

*Birgit Friggebo (fp)*

*Elver Jonsson (fp)*

*Anne Wibble (fp)*

<sup>1</sup> 1988/89:K501

<sup>2</sup> 1988/89:Sk801

<sup>3</sup> 1988/89:L604



