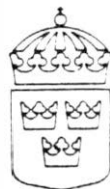


Motion till riksdagen

1989/90:Ju803

av Bengt Westerberg m. fl. (fp)

Stärkt rättssäkerhet



Mot.
1989/90
Ju803

Inledning

En av de viktigaste principerna i det liberala frihetsarvet är rättssäkerheten. I rättssäkerhetens idé ligger att reglerna skall vara fasta och klara så att medborgarna därigenom kan förutse och förstå konsekvenserna av sina handlingar. Medborgarna skall ha förutsättningar att känna till var gränsen går mellan tillåtet och förbjudet och att klart veta 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 kräver bl. a. att staten tar det grundläggande ansvaret för att skydda medborgarnas liv och egendom och om dessa blir utsatta för kränkning i efterhand riktar straff mot den skyldige. För att garantera detta måste staten ha en effektiv poliskår och domstolsorganisation. Vidare måste lagarna ha sådan konsekvens och fasthet att de avskräcker såväl individen som medborgarna som kollektivt från att överträda gällande lagar.

Ett problem vid lagstiftning är att göra lagarna så enkla och tydliga som möjligt och samtidigt uppnå fullständigt avsedd effekt. Det går med andra ord inte att undvika luckor i lagen. Inte heller är det alltid lämpligt eller praktiskt möjligt att lagstifta om sådant som av stora grupper anses omoraliskt eller oetiskt. Lagstiftningsredskapet har alltså sina begränsningar, särskilt om lagarna skall vara rättssäkra.

Rättssäkerhet är också att lagen skall gälla lika för alla. Att tillämpa lagen gynnsammare för vissa eller hårdare för andra kan inte accepteras i ett rättssamhälle. Vi är därför mycket kritiska mot den domstol som nyligen dömde en irakisk medborgare till villkorlig dom och dagsböter för att ha misshandlat och hotat sin sambo. Tingsrättens skäl för att inte döma till fängelse, vilket är normalpåföljden för misshandel, var mannens kulturella bakgrund och annorlunda syn på kvinnor. Att tillämpa straffrätt på det viset är oacceptabelt och riskerar enbart att framkalla invandrarfientlighet. Annorlunda kulturell bakgrund kan aldrig ursäktas brott mot svenska rättsprinciper.

Rättssäkerheten är inte något för alltid givet. Tvärtom måste rättssäkerheten hela tiden skyddas och förstärkas.

Från folkpartiets sida har vi under en följd av år haft anledning att kritisera

socialdemokraterna för att ha presenterat utredningsförslag och lagförslag som har inneburit ett åsidosättande av rättssäkerheten. Under året som gått har den socialdemokratiska regeringen återigen visat prov på att dess känsla för rättssäkerhet och rättsstaten är mycket svag.

När regler införs som inskränker våra fri- och rättigheter ställer grundlagen särskilt stränga krav på sådan lagstiftning. Inskränkningarna får inte göras mer omfattande än nödvändigt och de måste också vara ändamålsenliga. Regeringen har under senare tid visat att den även är okänslig för t.ex. grundlagens krav på ändamålsenlig lagstiftning. I det förslag till ny utlänningslag som regeringen lade fram under våren 1989 föreslogs flera nya frihetsinskränkande bestämmelser. Kritiken har varit kraftig mot regeringsförslaget. Bland annat har det framförts att de integritetskränkande inslagen inte bidrar till att åstadkomma en effektivare svensk flyktingpolitik. Den som flyr för sitt liv från t.ex. Libanon avstår inte från att kasta sitt pass för att eventuellt slippa bli kroppsvisiterad vid svenska gränsen. Regeln om kroppsvisitation är därför inte i detta sammanhang ändamålsenlig.

Sverige har ingen författningsdomstol, dvs. domstol som kontrollerar att riksdagens lagar och andra författningar uppfyller grundlagens krav. Istället har vi ett system med ett s.k. lagråd. Detta råd utgörs av domare från högsta domstolen och regeringsrätten som regeringen kan skicka sina lagförslag till för granskning. Grundlagen föreskriver att så bör ske när viktigare lagstiftning läggs fram. Lagrådet skall då granska hur lagförslaget förhåller sig till grundlagarna och annan lagstiftning, om det är förenligt med rättssäkerhetens krav, om lagen är utformad så att den tillgodoser angivna syften samt om problem uppstår vid tillämpningen.

Under senare år har socialdemokraterna både i regeringen och riksdagen, vid upprepade tillfällen visat att de inte är intresserade av lagrådets synpunkter. Många kontroversiella lagförslag har aldrig underställts lagrådets granskning, trots oppositionens önskemål om detta. I de fall lagrådet riktat skarp kritik eller t.o.m. avstyrkt från att införa en ny lagstiftning, vilket t.ex. skedde i samband med engångsskatten på pensionssparandet, har socialdemokraterna viftat bort lagrådets kritik.

Ett ytterligare exempel på detta är regeringens s.k. kompletteringsproposition under våren 1989. Den innehöll bl.a. ett förslag om tillfällig momshöjning. Redan efter ett par dagar stod det klart att regeringen inte skulle kunna samla tillräckligt stöd i riksdagen för att genomföra förslaget. Nya förslag som t.ex. tvångssparande, införande av en s.k. arbetsmiljöavgift, investeringskatt och extra fastighetsskatt presenterades istället.

Den enda av de nya lagarna som regeringen ansåg vara värd att skicka till lagrådet var lagen om tvångssparande. Om denna skrev lagrådet följande:

Det remitterade lagförslaget är knapphändigt motiverat, och något yttrande av berörda myndigheter har inte inhämtats. Lagrådet har därför haft begränsade möjligheter att med ledning av det föreliggande materialet bedöma sådana frågor om lagförslaget praktiska konsekvenser och tillämpning som avses i 8 kap 18 § 3:e stycket 3-5 i regeringsformen.

(Den hänvisade bestämmelsen beskriver lagrådets granskningsuppgifter).

De övriga nya lagarna brydde sig majoriteten överhuvudtaget inte om att underställa lagrådet. Gott omdöme går inte att lagstifta fram. Ej heller går

det att lagstifta om total efterföljelse av lagrådets synpunkter på remitterade förslag. Vi vill endast framhålla det angelägna i att regeringen, oavsett vem som utgör denna, i avsaknad av annan opartisk prövning av förestående riks-dagsbeslut, visar stor respekt för lagrådets synpunkter.

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 in- neburit en fortgående maktförskjutning från de politiska organen till de ad- ministrativa. Riksdagen fattar beslut om lagregler av en allmän inriktning och överlämnar till regering och myndigheter att utfärda de egentliga före- skrifterna.

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. Konsekven- sen 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.

Företagsbot

Ett område där ramlagar aldrig kan godtagas är straffrätten. Efter en ofull- ständig och hastig utredning av den s.k. ekokommissionen och en ogenom- tänkt proposition beslutade riksdagens socialistiska majoritet 1986 att införa den nya sanktionen företagsbot i Brottsbalken. Lagförslaget hade vid lag- rådsgranskningen 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 förut- såg vi också betydande svårigheter vid tillämpningen av reglerna. Våra syn- punkter 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 so- cialdemokratiska regeringen har inte velat åberopa en lag som ger utrymme för så skönsmässiga bedömningar.

Motivering av förvaltningsbeslut

Enligt förvaltningslagen skall en myndighets beslut enligt huvudregeln inne- hålla 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.

Av hävd och senare p.g.a. 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 medborgargarden, krävs att allmänheten tilltror polis och åklagare intresse av och resurser för att beivra brott mot den enskilde och hans egendom.

Vidare innebär ett användande av åtalsunderlåtelse, annat än i undantagsfall, att centrala rättsprinciper som likhet inför lagen och förutsägbarhet i rättskipningen sätts åt sidan.

Riksdagen bör därför snarast fatta beslut om en återgång till de regler be-

träffande åtalsunderlåtelse som gällde före den 1 april 1985 och som innebar att åklagarna hade mer begränsade möjligheter att besluta om åtalsunderlåtelse. Vårt krav innebär dock inte att de skärpningar som gjordes förra året vid åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare skall tas bort. Tvärtom bör dessa i fortsättningen alljämt gälla när åtalsunderlåtelse kommer i fråga.

Effektivare domstolar

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

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

Domarbanan har också av tradition 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. Ett antal utredningar har också lagts fram under senare år som berör skilda delar av domstolsväsendet. Det flitiga utredandet är naturligtvis orsakat av en oro för domstolsväsendets framtida utveckling som allt fler känner. Domstolsväsendets kris behandlar vi utförligare tillsammans med andra delar av rättsväsendet i en särskild motion som läggs fram till detta riksmöte.

Enhetligare domstolsorganisation

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. Hyresnämndernas och bostadsdomstolens uppgifter 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.

1985 infördes regler om att vidlyftiga och komplicerade brottmål med ekonomiska eller skatterättsliga förhållanden av väsentlig betydelse för bedöm-

ningen skulle handläggas av vissa tingsrätter. Folkpartiet var emot införandet av dessa s.k. eko-domstolar. Denna form av specialdomstol har också visat sig vara ett misslyckande. Utomordentligt få mål har prövats av eko-domstolarna. Regeringen har därför tagit konsekvensen och vidtagit åtgärder för att avveckla denna särskilda rättsordning. Riksdagen kommer sannolikt att besluta om att avskaffa dessa domstolar senare i vår.

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 1990/91 och vara avslutad senast vid utgången av budgetåret 1991/92.

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. Den skatteomläggning som riksdagen kommer att ta ställning till senare i vår syftar ju bl a till att förenkla regelsystemet.

Men trots att vi med största sannolikhet kommer att få ett enklare skattesystem så kvarstår en mängd lagar och regler som tillkommit för att på olika sätt kontrollera att medborgarna uppfyller sina skatte- och uppbördsförpliktelser gentemot staten. Många av dessa regler strider mot vår och andras uppfattning om vad ett rättssamhälle kan acceptera i lagstiftningsväg. När Sverige och den socialdemokratiska regeringen kritiserats i den allmänna debatten för övergrepp mot rättssäkerheten är exemplen för det mesta hämtade från skatteområdet. I en kommittémotion till detta riksmöte lägger vi fram ytterligare krav avseende rättssäkerhet i skattelagstiftningen.

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.

Från rättssäkerhetssynpunkt är 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.

Betalningssäkringslagen

Betalningssäkring är en mycket omfattande tvångsåtgärd. Åtgärden innebär en särskild rätt för staten att lägga kvarstad på ännu icke fastställda skattefordringar hos en förmodat skattskyldig. 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. Riksdagen beslöt i höstas om en del förbättringar i lagen, men ännu kvarstår några inslag i denna lagstiftning som folkpartiet inte kan acceptera.

Begränsa åtgärden till att gälla sabotage

Även efter höstens ändringar 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 föreliggande 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 ordinarie konkursförfarandet och att förse det allmänna med ett ytterligare instrument utöver det som alla andra borgenärer har att tillgå.

Betalningssäkring skall således enligt vår mening endast omfatta de fall då det s.k. sabotagekravet är uppfyllt.

Förkorta handläggningstiderna

En tidsgräns på sex månader inom vilken det allmänna har att väcka talan eller fordringen fastställs i annan ordning, har införts. Längre tid skall inte en förmodat skattskyldigs medel få vara betalningssäkrade. Mot vår vilja beslöt emellertid riksdagen att fristen skulle kunna förlängas om särskilda skäl föreligger. Med särskilda skäl avses t.ex. att utredningsmaterialet är omfattande. Poängen med en tidsfrist är att skattemyndigheten med största skyndsamt skall utreda ärendet. Om förlängning kan åstadkommas utan vidare blir regeln om tidsbegränsning ett slag i luften. Enligt vår uppfattning bör förlängning endast kunna ske om synnerliga skäl föreligger och endast med en månad i taget.

Enligt vår mening räcker det inte med en tidsfrist för fastställande av fordran eller väckande av talan i skattetvisten. Vi anser också att handläggnings-tiden i länsrätten för själva skattefordringen måste tidsbegränsas. Bestäm-melser bör därför införas att den aktuella fordran skall prövas inom ett år från beslutet om betalningssäkring.

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.

Skadestånd

En förutsättning för att betalningssäkringsbeslut inte skall vara helt orimliga från rättssäkerhetssynpunkt är att det finns ett fungerande system för ersättning. Risker för felaktiga beslut är mycket större i betalningssäkringsmål än i annan statlig verksamhet, vilket regeringsföreträdare också medgett. Riksdagen beslöt i höstas att utvidga statens ersättningskyldighet. Skadeståndsskyldigheten är ändå på några punkter begränsad. Vi föreslår att den utvidgas i följande avseenden.

a) Enligt lagen skall staten ersätta för ren förmögenhetsskada om fordringen inte fastställs eller fastställs till ett väsentligt lägre belopp än vad som har betalningssäkrats. För att ersättningsrätten inte skall urholkas genom en restriktiv tolkning av väsentlighetsrekvisitet anser vi att avvikelserna får vara högst ett basbelopp.

b) Statens strikta skadeståndsansvar bör även omfatta betalningssäkring där fordran är fastställd.

c) Då skattemyndigheterna begått fel bör deras ansvar inte vara begränsat på något sätt. Den nuvarande självriskens på 5 000 kr. bör slopas. Inte heller skall skadeståndet få jämkas annat än om det finns ett klart orsakssamband mellan den skattskyldiges handlande och det felaktiga betalningssäkringsbeslutet eller det annars är uppenbart oskäligt att ersättning utgår.

d) Statens ersättningsrätt bör även omfatta den skattskyldiges kostnader för biträde och utredning i betalningssäkringsmålet.

Förmånsrätt

Enligt betalningssäkringslagen har en betalningssäkring längre gående rättsverkningar än en kvarstad vad avser förmånsrätt vid konkurs. Enligt vår uppfattning bör inte en betalningssäkring medföra förmånsrätt vid konkurs-tillfället om inte statens fordran är fastställd då.

Riksdagen bör hos regeringen begära förslag om sådana förändringar i be-talningssäkringslagen 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. Bevisningslagen 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 mm. Bevisningslagen 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.

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 handräkningsåtgärd vara tillräcklig för det fall att den skatt- eller kontrolluppgiftsskyldige vägrar att lämna ut lagstadgat material för granskning. På detta sätt får den enskilde ett skydd via domstolskontrollen, men kan ändå inte undandra sig att fullgöra sina skyldigheter. 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 bevisningslagen. 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 bevisningslagen innebär, och som vi har utvecklat ovan, var de beslutade lagändringarna emellertid inte tillräckliga. Vi vidhåller därför att bevisningslagen skall avskaffas.

Generella taxeringskontroller

Mot våra protester införde riksdagen för några år sedan en rätt för skattemyndigheterna att företa generella taxeringskontroller. Tidigare har taxeringskontroller endast fått göras för att utreda en bestämd persons skatteförhållanden.

Ändringen innebär att taxeringsrevision nu kan göras i form av generella kontroller hos varje bokföringsskyldig. Den nya regeln innebär att det är fritt fram att kontrollera handlingar hos vem som helst, när som helst, om granskningen enbart kan sättas i samband med deklarationskyldigheten. Taxeringsrevision kan nu ske planlöst hos exempelvis privatpraktiserande läkare, advokater, revisorer, banker m.fl. vars verksamhet normalt omfattas av sträng sekretess.

Skattemyndigheterna behöver inte heller när taxeringsrevision utförs uppge namnet på den person som är utsatt för revisionen. Detta innebär att den som blir föremål för revision (som inte är den granskade) inte känner till vad granskningsmannen söker efter, inte vet om det granskningsmannen vill se är relevant för revisionen och därför inte heller kan bedöma hur vederbörande utnyttjar sina befogenheter.

När lagrådet granskade regeringsförslaget framfördes mycket allvarlig kritik. Lagrådet skrev: "– – – det nu ändock är fråga om att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelser som inkräktar på det i 2 kap 6 § regeringsformen stadgade skyddet för varje medborgare mot husranssakan och liknande intrång."

Enligt vår mening uppfyller inte dessa nya taxeringsregler elementära rättssäkerhetskrav. Vi måste naturligtvis ha en fungerande skattekontroll. Denna ambition får dock inte gå så långt att den enskildes berättigade anspråk på en privat sfär helt sopas undan. Riksdagen bör därför fatta beslut om att upphäva den aktuella lagstiftningen.

Generalklausulen

1980 antog riksdagen en generalklausul mot skatteflykt. Vi medverkade till lagen som syftade till att komma till rätta med transaktioner som innebär kringgående av skattelag. Villkoret för att lagen skulle kunna tillämpas var att ett s.k. omvägsrekvisit måste vara uppfyllt. Detta innebär att den skattskyldige skulle använt sig av ett förfarande som med hänsyn till det ekonomiska resultatet – bortsett från beskattningen – framstod som en omväg i förhållande till det närmaste till hands liggande förfarandet. Bestämmelsen framstod emellertid som alltför tandlös för den socialdemokratiska regeringen som såg till att omvägsrekvisitet avskaffades under 1983.

Trots att det nu skulle bli lättare att ingripa mot s.k. skatteflykt (dvs. i och för sig tillåten skatteplanering men som skett i strid mot skattelagstiftningens grunder) har lagen blivit ett misslyckande. Trots de lägre kraven har lagen endast kunnat tillämpas i ett fåtal fall.

Vi har kritiserat lagen i sin nuvarande utformning av flera skäl. För det första är lagen så allmänt hållen att dess tillämpning är i det närmaste oförutsägbar för såväl de skattskyldiga som för myndigheterna. För det andra har den knappast gått att tillämpa på grund av sin allmänna utformning. Bristande förutsägbarhet är en fråga om rättsäkerhetssynpunkt allvarlig brist eftersom oförutsägbarhet i lagstiftningen skapar en allmän oro och osäkerhet om vad som är tillåtet eller ej. För det tredje kan det starkt ifrågasättas om de betydande kostnaderna för att administrera generalklausulen står i någon rimlig proportion till de skatteintäkter den kan medföra för statsverket. Generalklausulen bör slopas.

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 överensstämmande med lagstiftningens grunder. Riksdagen bör ge regeringen i uppdrag att utarbeta ett lagförslag med denna innebörd.

Processkostnader

Folkpartiet har under många år föreslagit att skattskyldiga skall få ersättning för sina kostnader när de processar i skattedomstolar. Om den enskilde behöver anlita en advokat, revisor eller annan expert som hjälp i processandet har han inte haft rätt till ersättning för ombudskostnaderna, ens om han vunnit målet. Den traditionella synen är nämligen att den enskildes rätt skall bevakas av skattemyndigheten eller domstolen ifråga. Något motsatsförhållande mellan den enskilde och staten som t.ex. i ett brottmål, anses inte föreligga.

Det säger sig självt att domstolen inte intar en helt neutral ställning i förhållande till den enskilde. Självfallet påverkas den i stor utsträckning av att den ju företräder och många gånger i första hand skall tillvarata statens intresse. De flesta skattskyldiga hamnar därför i ett ohjäpligt underläge. Detta är särskilt märkbart eftersom skattedomstolen kommit att döma på det material som taxeringsintendenten respektive den skattskyldige tillfört målet. Vid en sådan s.k. kontradiktorisk process är det för rättssäkerheten mycket viktigt att båda parter är jämnstarka och har möjlighet och förmåga att ge en korrekt juridisk belysning åt sin respektive uppfattning. Behovet av exempelvis juridiskt biträde i skatteprocessen är därför en elementär rättssäkerhetsfråga.

Regeringen lade förra året fram förslag till ändring av dessa regler. Rege- ringsförslaget och riksdagens beslut innebar emellertid att huvudregeln all- jämt kvarstår. Den enskilde skall själv betala sina ombudskostnader, även om han vunnit målet. Endast i fall då det är oskäligt att kostnaderna bärs av den enskilde skall samhället träda in.

Av rättviseskäl och av principiella skäl anser vi 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 hos regeringen begär förslag som verkligen ger vinnande enskild part rätt till ersättning för sina kostnader.

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 myndigheters 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 av fri- och rättigheterna 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, den s. k. engångsskatten på pensionssparandet, avskaffandet av den dubbla avdragsrätten i handelsbolag och begränsningen i avdragsrätten för aktieförluster 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 ger 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

Folkpartiet har under en följd av år och i olika sammanhang framhållit de stora bristerna i det allmännas ansvar för den offentliga verksamheten. Detta gäller inte bara skadeståndsansvaret utan även det straffrättsliga tjänsteansvaret, det disciplinära ansvaret och kommunala förtroendemäns ansvar.

Riksdagen beslöt förra året, i samband med behandlingen av en proposition om tjänsteansvaret och efter bl. a. folkpartiets initiativ, att utreda hela frågan om det allmännas skadeståndsansvar. Vi framhöll då att det offentliga ansvar för sin verksamhet ofta anses otillräckligt av allmänheten. Vi såg därför en utvidgning av tjänsteansvaret enligt propositionen som en tillfällig lösning, i avvaktan på en samlad översyn av hela ansvarsområdet.

Under hösten har riksdagen också fattat beslut att något utvidga möjligheterna till skadestånd för enskilda vid felaktig myndighetsutövning. I samband med behandlingen av det regeringsförslaget påpekade vi ånyo att ändringarna går i rätt riktning men är helt otillräckliga.

Vi påpekade då också att den aviserade parlamentariska utredningen kommer att ta viss tid i anspråk varefter förslagen skall omsättas till lagstiftning. Vi framhöll därför att provisoriska regler måste införas så att nya skadeståndsrättsliga skandaler undviks. Vi föreslog införandet av en skadeståndsrättslig säkerhetsventil efter mönster från brottsskadelagen. En sådan ventil skulle kunna tillämpas om den skadeståndslidandes ersättningsbehov med hänsyn till dennes ekonomiska villkor och omständigheter i övrigt framstår som särskilt angeläget. En sådan delreform skulle bättre än regeringens modell fånga upp upprörande fall i avvaktan på en skadeståndsrättslig nyordning. Riksdagen bör genast fatta beslut härom.

En parlamentarisk utredning har också tillsatts efter vår upprepade begä-

ran. Den kritik vi har riktat mot utredningen är att den givits för snäva direktiv. Dels skall utredningen inte studera frågan om culpa-ansvaret kan överges, dvs. regeln att det måste föreligga någon form av vårdslöshet eller försummelse från det allmännas sida. Dels får inte utredningen se över frågan om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet.

Vi anser 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.

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. Eftersom en privat näringsidkare är skadeståndsskyldig vid fel eller dröjsmål, bör detta också gälla staten när den idkar näring.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lagrådets ställning och betydelse¹],

[att riksdagen beslutar att 20 § förvaltningslagen skall ha följande 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.¹],

1. att riksdagen beslutar att upphäva lagen om företagsbot,

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, dock ej såvitt avser de ändringar som genomförts genom SFS 1988:822,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om domstolsväsendets situation,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att minska antalet specialdomstolar,

5. att riksdagen hos regeringen begär förslag om att avveckla bostadsdomstolen och hyresnämnderna i enlighet med vad i motionen anförts,

[att riksdagen hos regeringen begär förslag om sådana förändringar i betalningssäkringslagen i enlighet med vad i motionen anförts²],

[att riksdagen beslutar att bevissäkringslagen för skatte- och avgiftsprocessen skall upphävas²],

[att riksdagen beslutar om sådan ändring i taxeringslagen att 56 § återgår till den lydelse bestämmelsen hade före 1 januari 1988²],

[att riksdagen beslutar att upphäva lagen mot skatteflykt²],

[att riksdagen hos regeringen begär förslag om en omvänd generalklausul i enlighet med vad i motionen anförts²].

[att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan lagstiftning som innebär att enskilda som huvudregel får rätt till ersättning för rättegångskostnader i skattemål och andra mål som handläggs enligt förvaltningsprocesslagen i enlighet med vad i motionen anförts²].

[att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en översyn av förbudet mot retroaktiv skattelagstiftning¹].

[att riksdagen hos regeringen begär att utredningen som tillsatts med uppgift att göra en översyn av det allmännas ansvar vid myndighetsutövning m.m. får vidgade direktiv i enlighet med vad i motionen anförts³].

[att riksdagen beslutar att 3 kap. 3 § skadeståndslagen skall ha följande lydelse:

Skadeersättning utgår även i annat fall än som avses i 2 § i den mån den skadelidandes möjligheter att försörja sig allvarligt har äventyrats genom skadan eller ersättningsbehovet annars, med hänsyn till hans ekonomiska villkor och omständigheterna i övrigt, framstår som särskilt angeläget³].

Stockholm den 15 januari 1990

Bengt Westerberg (fp)

Ingemar Eliasson (fp)

Karl-Göran Biörsmark (fp)

Birgit Friggebo (fp)

Elver Jonsson (fp)

Daniel Tarschys (fp)

Jan-Erik Wikström (fp)

Kerstin Ekman (fp)

Charlotte Branting (fp)

Sigge Godin (fp)

Ingela Mårtensson (fp)

Anne Wibble (fp)

Britta Bjelle (fp)

1) 1989/90:K214

2) 1989/90:Sk803

3) 1989/90:L604

