

Motion till riksdagen

1989/90:Sk811

av Sten Svensson m.fl. (m, fp, c)

Betalningssäkringslagen

Under en lång rad av år har kritik mot reglerna i betalningssäkringslagen framförts och det har nu lett till att lagen ändrats i vissa avseenden. Ändringarna bör få till följd att antalet felaktiga betalningssäkringsbeslut minskar, att målen handläggs snabbare och med större rättssäkerhet för den enskilde samt att de som drabbats av en onödig betalningssäkring får ersättning för ett flertal av de skador de åsamkats genom åtgärden.

Den primära avsikten med att kunna säkra skatt innan den är förfallen till betalning är att den skattskyldige inte genom otillbörliga förfaranden skall kunna förhindra att skatten verkligen betalas, s.k. betalningssabotage. Detta syfte kan rättfärdigas om det verkligen kan konstateras att det förhåller sig på det viset i det enskilda fallet. Lagstiftningen bör därför utformas på ett sådant sätt att det endast är i dessa fall som åtgärden kan användas. Med hänsyn till att åtgärden ofta grundar sig på en preliminär bedömning om att det verkligen finns en skattefordran och om att den skattskyldige förbereder ett betalningssabotage, behövs det ett moment samt en möjlighet till ersättning för dem som oförskyllt råkar ut för åtgärden. Vidare måste handläggningen och prövningen av dessa fall förses med alla tänkbara rättssäkerhetsgarantier.

I och med att den anklagelse som riktas mot den enskilde är mycket allvarlig, särskilt om det kommer till allmän kännedom genom massmedier, kan också den skada som drabbar denne bli omfattande. För det första är naturligtvis den likviditetsbrist som blir en omedelbar följd av åtgärden ofta omfattande. För det andra blir de indirekta ekonomiska skadorna för en näringsidkare mycket allvarliga. Det är här t.ex. fråga om svårigheter att få krediter av banker och leverantörer, men även försämrad omsättning på grund av minskad tilltro till företaget eller företagaren i fråga. För det tredje kan de sociala konsekvenserna och det personliga lidandet bli mycket omfattande, inte minst på mindre orter.

När det gäller det andra syftet med betalningssäkring, s.k. betalningsoförmåga, konkurrerar åtgärden med den eljest förekommande möjligheten till konkurs. Den har vidare kompletterats med en särskild förmånsrätt (8 § förmånsrättslagen). Det huvudsakliga motivet anges här vara att minska den kreditrisk som det allmänna löper i skatteärenden samt att det allmänna inte kan företa sedvanlig kreditprövning i samband med att fordringen uppstår (se t.ex. bet 1989/90:SkU1 s 14 och 18). Det låter av argumenteringen som

om staten lånade ut pengar till enskilda eller gav anstånd med betalningen i förhållande till den tidpunkt då rätt till betalning förelåg (kreditrisk).

Emellertid förhåller det sig så att det är de av riksdagen beslutade föreskrifterna som anger när en skattefordran uppkommer och när den skall betalas, vilket är lika för alla. Uppbörderna skall med hänsyn härtill föregås av taxering och debitering, i den mån det icke rör sig om preliminärskatt. Möjligheterna att besluta om höjning av preliminärskatt mot den skattskyldiges bestridande är mycket begränsande (se RÅ 1986 ref 99). Att tala om en fordran, med vilken staten ger "kredit", är därför oriktigt. Det kan tilläggas att inte heller civila borgenärer kan företa "sedvanlig kreditprövning" i fråga om de gäldenärer som orsakar dem t.ex. utomobligatoriska skador.

Betalningssäkring på grund av presumerad betalningsoförmåga saknar således en hållbar motivering och staten har här endast skaffat sig ett instrument att gå in före alla andra borgenärer när konkursen börjar närma sig. Dessutom kan åtgärden medföra konkurs för ett företag som kämpar med att undvika en sådan. Med hänsyn till att endast det första syftet med betalningssäkring kan motiveras på ett godtagbart sätt bör åtgärden begränsas till att omfatta fall av s.k. betalningssabotage. Vidare bör den särskilda förmånsrätten, till förfång för andra borgenärer, slopas.

För att åstadkomma ett så rättssäkert förfarande som möjligt bör åtgärden begränsas till kortast möjliga tid innan man kunnat pröva skattekraven vid icke fastställda fordringar. Dessutom skall besluten vara väl motiverade. I de ändringar som nyligen trätt i kraft har betydande framsteg härvidlag gjorts, men i ett par avseenden kan regleringen bli bättre.

I 7 § första stycket sista meningen bör kravet för förlängning av tidsfristen med att väcka talan angående den till åtgärden hörande fordringen skärpas från "särskilda skäl" till "synnerliga skäl". Vidare bör där införas ett krav på att åtgärden inte får förlängas med mer än en månad åt gången, så att länsrätten får en aktiv roll i bevakandet av den enskildes krav på att handläggningen av ärendet hos skattemyndigheten går så snabbt som möjligt.

Det är emellertid inte tillräckligt att skattemyndigheten åläggs att agera skyndsamt, utan samma krav bör även ställas på domstolarna. Därför föreslås att betalningssäkringsåtgärden skall hävas om inte länsrätten har avgjort målet beträffande fordringen inom sex månader från den dag talan skall ha väckts, dvs. inom ett år från beslutet om betalningssäkring. Undantag bör här endast göras för fall då den skattskyldige förhalat handläggningen.

Vad angår beslutsmotiveringarna har det på flera håll konstaterats att de i praktiken är undermåliga (se Företagareförbundets rapport om betalningssäkringslagen 1986 och SOU 1987:75 se 182). Betalningssäkringsutredningen anförde att det även utan ett lagstadgande är uppenbart att en så ingripande åtgärd alltid skall motiveras (SOU 1987:75 s 58) och departementschefen och utskottet antog, dock utan något redovisat stöd, att motiveringarna nu är bättre. Någon lagändring föreslogs därför inte i denna del. Med hänsyn till de konstaterade missförhållandena och frågans relativa vikt bör dock en uttrycklig lagregel införas.

En fundamental princip i internationella konventioner är att envar har rätt till opartisk och offentlig rättegång när det gäller hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser mot honom för brott. Betalningssäkringsla-

Mot. 1989/90
Sk811

gens rekvisit vid s.k. betalningssabotage kan utgöra ett brottsligt förfarande och är i vart fall mycket snarlikt. Mot detta står den svenska förvaltningens tradition att huvudsakligen handlägga sina ärenden genom skriftväxling. Sverige har via sin anslutning till europakonventionen om de mänskliga rättigheterna blivit tvingad bl.a. att ändra bestämmelserna vid mål om skatte-tillägg och införa rätt till muntlig förhandling (116 § tredje stycket taxerings-lagen). Betalningssäkring är ett minst lika viktigt fall för den enskilde. Ge-nom ändringarna i betalningssäkringslagen 1990 har en ny 8 § införts där rätt till muntlig förhandling ges, men rätten är inte ovillkorlig, utan har försetts med ett undantag för fall då det är uppenbart obehövt "för att inte konse-kvenserna av en sådan bestämmelse skall bli helt orimliga" (se bet 1989/90:SkU1 s 15). Vad det är för orimliga konsekvenser man avser nämns inte och det är t.o.m. svårt att föreställa sig att sådana krav kan vara "orim-liga" med hänsyn till anklagelsens art. Den begränsning i rätten till muntlig förhandling som här har gjorts bör upphävas.

Slutligen behövs ett återhållande och reparativt moment för att åtgärden skall vara skälig. Dessa krav tillgodoses med ett strikt skadeståndsansvar för det allmänna. I de nyligen beslutade ändringarna har i huvudsak också ett sådant skadeståndsansvar införts, men det har försetts med en rad begräns-ningar. Bl.a. skall det senare fastställda beloppet vara "väsentligt lägre" än det betalningssäkrade beloppet för att skadestånd skall utgå. Genom en så-dan oklar och relativ bestämning av förhållandet mellan fastställt och betal-ningssäkrat belopp öppnas en möjlighet för att i praxis urholka skadestånds-ansvaret. Därför bör avvikelsen preciseras i lagtexten till ett basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

En annan begränsning i skadeståndsansvaret är att endast ren förmögen-hetsskada ersätts. Det saknas emellertid anledning att göra en sådan be-gränsning. I 21 § första stycket sista meningen bör "ren förmögenhetsskada" därför bytas ut mot "skada". Vidare bör ansvaret även omfatta fall då ford-ringen varit fastställd.

Två ytterligare begränsningar i skadeståndsansvaret är en s.k. självrisk ("skador av betydelse" = 5 000 kr. enligt motiven) och att ombudskostnader inte ersätts. Den första begränsningen är onödig och medför att de som en-dast lidit mindre skada inte får den upprättelse som även ett mindre skade-stånd symboliserar. Vad det gäller den andra begränsningen är motiven an-märkningsvärda. Föredragande statsrådet anförde att det var svårigheterna att särskilja kostnaderna för betalningssäkringsmålet respektive det påföl-jande skattemålet som talade mot en bättre ersättningsrätt i betalningssä-kningsmålet (prop 1989/90:3 s 41). Lagen (1988:479) om ersättning för kostna-der i ärenden och mål om skatt m.m. skall således gälla i båda fallen.

Skatteutskottet anförde "att det rimligen kan antas att den som är berätti-gad till sådan ersättning inte behöver någon ytterligare ersättning i ett even-tuellt betalningssäkringsmål" (bet 1989/90:SkU1 s 20). Detta uttalande måste bygga på en missuppfattning. Det är inte fråga om att man skall få ersättning för ombudskostnader två gånger, utan att ersättningsrätten skall garanteras. Den nyssnämnda lagen är nämligen så restriktiv att ersättning har beräknats för ett mycket litet antal fall. Det räcker inte att man vinner målet eller att man behövt ombud eller biträde för att ta till vara sin rätt (3

§). utan dessutom skall det vara "oskäligt att kostnaden bärs av den skattskyldige" (4 §). Lagen om ersättning i skatteärenden och skattemål är således starkt begränsad och "huvudregeln skall också i fortsättningen vara att enskilda själva svarar för sina kostnader i skatteärenden" (bet 1988/89:SkU31 s 6).

Envar som råkar ut för betalningssäkring behöver ett juridiskt ombud, eftersom det gäller allvarliga anklagelser och då kravet baserar sig på den för gemene man otillgängliga skattelagstiftningen. Processen är arbetskrävande och en stor del av den ekonomiska skada som den enskilde drabbas av vid betalningssäkring är således ombuds- och biträdeskostnader. När staten nu skall stå för strikt skadeståndsansvar för skada vid betalningssäkring saknas skäl att vägra ersättning vid denna typ av skada. Hänvisningen till lagen om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt m.m. får emellertid denna effekt, eftersom det där inte räcker med att processkostnaderna behövs för att tillvarata den enskildes rätt, utan det krävs också att "det är oskäligt att kostnaden bärs av den enskilde", vilket är detsamma som att ansvaret inte är strikt.

Svårigheten att särskilja kostnaderna för betalningssäkringsmålet och för det påföljande målet angående fordran skall icke överdrivas. Sådana problem förekommer och löses redag idag inom flera andra områden av rättssystemet. Dessutom är det mycket viktigt att den enskilde kan driva en sådan process mot länsskattemyndigheten på jämbördiga villkor. Med hänsyn till att det principiellt riktiga vid strikt ansvar är att även ersätta ombuds- och biträdeskostnader samt då varken föredragande statsrådet eller utskottets majoritet tidigare satt sig emot en sådan ordning, utan snarare misstolkat de båda aktuella lagarnas bestämmelser, bör det inte råda någon oenighet om att även processkostnader ersätts. Om lagändring görs i den ena eller andra lagen är betydelselöst, men en sådan bör omedelbart företas.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen hos regeringen anhåller om förändringar i betalningssäkringslagen avseende förlängning av tidsfrist, muntlig förhandling, begränsning i skadeståndsbeloppet, begreppet förmögenhetsskada samt ersättning för ombudskostnader i enlighet med vad som i motioken anförts.

Stockholm den 12 januari 1990

Sten Svensson (m)

Siw Persson (fp)

Britta Bjelle (fp)

Marianne Andersson (c)

Ulla Orring (fp)

Ylva Annerstedt (fp)

Mot. 1989/90

Sk811

