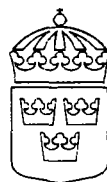


Konstitutionsutskottets yttrande

1989/90:KU3y

Godkännande av Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden, m.m.



1989/90
KU3y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har beslutat att inhämta konstitutionsutskottets yttrande över proposition 1989/90:14 om godkännande av Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden, m.m. och motion 1989/90:Sk38 av Gösta Lyngå och Krister Skånberg (båda mp), som väckts med anledning av propositionen.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till vissa konstitutionella frågeställningar som aktualiserats genom propositionen.

Propositionen

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden och antar en lag om denna handräckningskonvention. Genom denna lag (i fortsättningen betecknad inkorporationslagen) inkorporeras konventionen med svensk rätt. Konventionen överensstämmer till stora delar med det nordiska multilaterala handräckningsavtalet och innehåller bl.a. regler om informationsutbyte för taxerings- och beskattningssändamål, delgivning av handlingar, indrivning av skatter och avgifter samt vidtagande av säkringsåtgärder. Konventionen är avfattad på engelska och franska språken. Båda texterna har samma giltighet. Den engelska och franska texten liksom en svensk översättning finns intagen i en bilaga till inkorporationslagen. Med hänsyn till att det i dag inte är möjligt att avgöra vilka specifika svenska resp. utländska skatter och avgifter som konventionen kommer att vara tillämplig på har i inkorporationslagen föreskrivits att det genom särskilt tillkännagivande skall anges vilka skatter och avgifter som omfattas av konventionen. Avsikten är att regeringen skall tillkännage dessa uppgifter i Svensk författningssamling (SFS) allteftersom de olika staterna tillträder konventionen. Sverige, Norge och USA har enligt propositionen undertecknat konventionen och Norge har dessutom ratificerat den.

I propositionen föreslås vidare att riksdagen antar en lag om ömsesidig handräckning i skatteärenden. Denna lag (i fortsättningen betecknad handräckningslagen) avses ersätta bl.a. lagen (1978:352) om utredning i utländskt skatteärende samt, beträffande vissa skatter och avgifter, lagen (1969:200) om uttagande av utländsk skatt, tull och annan

allmän avgift. I den nya lagen anges de grundförutsättningar vilka måste föreligga för att svensk myndighet skall få bistå utländsk myndighet i ett handräckningsärende resp. för att svensk myndighet skall få begära handräckning i främmande stat. Genom handräckningslagen har vissa av bestämmelserna i Europaråds- och OECD-konventionen – i första hand bestämmelser av vikt för den enskildes rättstrygghet – transformerats till svensk lagtext. Handräckningslagen skall tillämpas inte bara beträffande Europaråds- och OECD-konventionen utan också beträffande andra överenskommelser, bl.a. ett stort antal dubbelbeskattningsavtal.

Vidare föreslås i propositionen ändringar i rättegångsbalken och i sekretesslagen som gäller beskattnings- och indrivningsverksamheten.

Motionen

I motion 1989/90:Sk38 av Gösta Lyngå och Krister Skånberg (båda mp) yrkas avslag på propositionen (yrkande 1). Vidare yrkas att riksdagen hos regeringen ger till känna att konventioner som skall tillämpas i Sverige skall vara klara och tydliga för svenska medborgare (yrkande 2) och att riksdagen hos regeringen ger till känna att offentlighetsprincipen vid svenska domstolar inte får åsidosättas (yrkande 3). Slutligen yrkas att riksdagen hos regeringen begär en ny proposition där ovanstående krav beaktats (yrkande 4).

I motionen diskuteras den lagstiftningsteknik som valts i propositionen, dvs. en kombination av den s.k. transformationsmetoden och den s.k. inkorporationsmetoden. Motionärerna erinrar om att lagrådet i sitt yttrande haft olika invändningar i fråga om valet av lagstiftningsmetod och kravet på rättssäkerhet och att lagrådet påtalat olika tillämpningsproblem. Motionärerna anser i motsats till lagrådet att den valda lagstiftningstekniken inte kan anses godtagbar. Enligt motionärerna fordras det att ytterligare bestämmelser i konventionen införlivas med svensk rätt genom transformationsmetoden.

I motionen påtalas att det föreslagna tillägget till 5 kap. 1 § rättegångsbalken innebär viss inskränkning av offentligheten vid domstol. Motionärerna erinrar om att offentligheten vid domstolar är grundlagskyddad (2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen) och att en begränsning av denna fri- och rättighet endast får ske under i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen angivna förutsättningar och villkor. Enligt motionärerna strider det framlagda lagförslaget mot sistnämnda bestämmelser.

Motionärerna anser de framförda invändningarna vara av så allvarlig art att propositionen bör avslås.

Utskottet

Utskottet behandlar först den i motionen upptagna frågan om den valda lagstiftningstekniken. I svensk rätt finns inte några föreskrifter om hur bestämmelser i en internationell överenskommelse skall införlivas med svensk rätt. Den praxis som utbildat sig innebär att bestämmelserna införlivas antingen genom att omarbetas till svensk författ-

ningstext (s.k. transformation) eller genom att det i lag eller annan författning föreskrivs att överenskommelsens bestämmelser helt eller delvis direkt gäller i Sverige (s.k. inkorporation). Transformationsmetoden har i regel tillämpats främst inom civilrätten, straffrätten och processrätten medan inkorporationsmetoden bl.a. använts i fråga om en stor mängd dubbelbeskattningsavtal. Även om en överenskommelse har inkorporerats i svensk rätt har emellertid enstaka bestämmelser i den ibland ansetts därjämte böra transformeras till svensk lagtext.

Frågan om inkorporation av konvention som saknar svensk autentisk text har nyligen behandlats av utskottet (1989/90:KU18). Utskottet hänvisade till ett tidigare uttalande (KU 1984/85:4y), vari framhållits att huvudregeln i dessa fall bör vara att transformationsmetoden skall användas. När särskilda skäl talar för det, såsom exempelvis att reglerna huvudsakligen riktar sig till myndigheter eller särskilda grupper av enskilda för vilka det inte kan antas innebära några svårigheter att ta del av konventionstexten, kan emellertid även inkorporationsmetoden godtas.

I propositionen föreslås att Europaråds- och OECD-konventionen inkorporeras i sin helhet samt att vissa delar dessutom transformeras till svensk lagtext genom handräckningslagen. Det är i huvudsak fråga om bestämmelser av vikt för den enskildes rättstrygghet.

Enligt lagrådets uppfattning får det betecknas som ett stort framsteg i jämförelse med dubbelbeskattningsavtalen att bestämmelser av vikt för bl.a. den enskildes rättstrygghet i konventionen transformeras till svensk lagtext genom handräckningslagen. Den valda lagstiftningstekniken medför emellertid vissa svårigheter, vilka främst föranletts av att handräckningslagen skall tillämpas inte bara beträffande Europaråds- och OECD-konventionen utan också beträffande andra överenskommelser, bl.a. en mängd dubbelbeskattningsavtal. En annan svårighet är enligt lagrådet det förhållandet att konventionen innehåller fakultativa bestämmelser som kan utnyttjas av Sverige för att vägra viss handräckning men som närmast har karaktären av säkerhetsventiler. De är inte avsedda att utnyttjas regelmässigt och saknar därför motsvarighet i den föreslagna handräckningslagen.

Lagrådet övervägde olika alternativ till den valda lagstiftningstekniken. För att uppnå större lättillgänglighet diskuterades möjligheten att bygga ut handräckningslagen med ytterligare bestämmelser hämtade från konventionen. Detta torde emellertid enligt lagrådets mening stupa på att handräckningslagen är avsedd att tillämpas beträffande många olika konventioner. Vidare övervägdes — mot bakgrund av att åtskilliga bestämmelser i konventionen inte har den karaktären att de behöver införlivas med svensk rätt i vart fall inte genom lag — att i inkorporationslagen skulle föreskrivas att endast vissa bestämmelser i konventionen skulle gälla som svensk lag. Detta var emellertid enligt lagrådet förenat med betydande svårigheter eftersom vissa konventionsbestämmelser då skulle kunna tillmätas en särskild betydelse medan andra som kunde framstå som lika viktiga utelämnades.

Lagrådet redovisade flera skäl för att den valda lagstiftningstekniken kunde godtas. Bl.a. framhölls att även om konventionens bestämmelser

skall gälla generellt, tryggas rättssäkerheten av handräckningslagens bestämmelse om att svensk myndighet inte skall vidta åtgärder som avviker från svensk lagstiftning eller administrativ praxis och inte heller lämna upplysningar som inte är tillgängliga enligt lagstiftning eller administrativ praxis i Sverige. Dessutom skall konventionsbestämmelserna i första hand tillämpas av riksskatteverket vilket kan väntas leda till att enhetlig praxis utbildas.

Konstitutionsutskottet gör följande bedömning.

Utskottet delar i huvudsak den bedömning lagrådet gjort beträffande den föreslagna lagstiftningstekniken. Enligt utskottets mening innehåller dock konventionen en bestämmelse som innebär att förslaget till inkorporationslag inte kan godtas i sin nuvarande utformning.

I konventionens artikel 2 punkt 1 anges och klassifieras de skattekatégorier som omfattas av konventionen; bl.a. kategorin "andra skatter". Enligt artikelns punkt 2 finns de för närvarande utgående skatter på vilka konventionen tillämpas förtecknade i bilaga A enligt den i punkt 1 angivna klassificeringen. Bilaga A föreligger ännu inte utan upprättas efter hand genom förteckningar från de stater som ansluter sig till konventionen.

Av inkorporationslagen framgår att de skatter och avgifter som omfattas av konventionen anges särskilt genom tillkännagivande i SFS. I detta sammanhang bör framhållas att tillkännagivande i svensk författningssamling används när det inte är fråga om normgivning.

När det gäller bilaga A finns enligt utskottets mening emellertid sådana inslag av normgivning att det kan ifrågasättas om inte bilagan bör införlivas i svensk rätt genom lag. Det står visserligen klart att införlivande genom lag medför svårigheter bl.a. på grund av de i konventionen angivna tidsfristerna och den mängd förteckningar och ändringar i dessa det är fråga om. Utgångspunkten när det gäller sättet för införlivande måste dock vara att det inte får råda någon tvekan om att förfarandet står i överensstämmelse med regeringsformens regelsystem.

Konventionen innehåller föreskrifter som enligt 8 kap. 3 § regeringsformen skall meddelas genom lag. Bilaga A är avsedd att uppta endast sådana skatter och avgifter som de anslutande staterna önskar att konventionen skall tillämpas på. Bilagan innebär härigenom visserligen endast en begränsning av det utrymme för ingrepp som konventionen ger. Emellertid omfattas också begränsningar av tidigare föreskrivet ingrepp av kravet på lagform i 8 kap. 3 § regeringsformen (prop. 1973:90 s. 301). På grund härav och då regeringsformen inte ger utrymme för bemyndigande till regeringen på detta område bör förteckningarna i bilaga A och ändringar i den enligt utskottets mening införlivas i svensk rätt genom lagreglering. Utskottet förutsätter vidare att framtida överenskommelser enligt konventionens artikel 24 — vilka förutsätter normgivning och inte faller under 8 kap. 13 § regeringsformen — kommer att införlivas i svensk rätt genom lag.

Utskottet övergår härefter till den i motionen upptagna frågan om det föreslagna tillägget till 5 kap. 1 § rättegångsbalken strider mot 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen.

Bakgrunden till lagförslaget och de därmed sammanhängande ändringarna i 12 kap. 3 och 4 §§ sekretesslagen är följande.

Genom de föreslagna ändringarna sker viss förstärkning av det sekretesskydd som följer av nuvarande sekretesslagstiftning i beskattnings- och indrivningsverksamheten för sådana uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som har lämnats från utlandet till Sverige med stöd av avtal med främmande stat, som godkänts av riksdagen. Enligt 9 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen föreligger absolut sekretess för sådana uppgifter. Om i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet sådan uppgift förebringas vid en offentlig domstolsförhandling i mål eller ärende upphör emellertid sekretessen. Detsamma gäller i fråga om sekretessbelagda uppgifter, som i och för sig förebringats vid förhandling inom stängda dörrar men beträffande vilka domstolen inte senast i samband med att den skiljt sig från målet eller ärendet förordnat om fortsatt sekretess för uppgifterna. Sekretessen upphör också för de uppgifter som domstolen tar in i dom eller annat beslut, om inte domstolen i domen eller beslutet förordnat att sekretessen skall bestå.

Genom den föreslagna ändringen i 5 kap. 1 § rättegångsbalken blir domstol skyldig att, då uppgift av förevarande slag skall förebringas, hålla förhandlingen inom stängda dörrar, om det skulle strida mot föreliggande avtal (konvention) att uppgiften röjs vid förhandlingen. Den nu aktuella konventionen innehåller i princip ett sådant förbud i artikel 22 punkt 2. Enligt denna bestämmelse gäller förbud mot att vid offentligt domstolsförfarande eller i domstolsavgörande yppa upplysningar inhämtade med stöd av konventionen, om inte den stat som lämnat upplysningarna i förväg gett samtycke. Genom de föreslagna ändringarna i sekretesslagen blir svensk domstol vidare skyldig att för uppgifter av i det föregående angivet slag förordna om att sekretessen skall bestå såväl i fråga om vid slutet förhandling förebringade uppgifter som i fråga om uppgifter som tagits in i dom eller annat beslut.

Enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen skall förhandling vid domstol vara offentlig. Begränsning av denna fri- och rättighet får ske genom lag i den utsträckning som medges i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen. Där föreskrivs att begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Vidare anges att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Utskottet får anföra följande.

Det framlagda förslaget till ändring i rättegångsbalken äger alltså tillämpning enbart på uppgifter — erhållna med stöd av förevarande konvention eller andra överenskommelser med främmande stat — vilka lämnas i mål eller ärenden hos domstol vid muntlig förhandling; mål eller ärenden där handläggningen är skriftlig faller utanför. I fråga om upplysningar som erhållits med stöd av förevarande konvention

gäller dessutom som särskilt villkor att sådana uppgifter endast får användas i en brottmålsprocess om den stat vilken tillhandahållit upplysningen i förväg gett sitt samtycke därtill (artikel 4 punkt 2 i konventionen).

Förslaget har tillkommit för att underlätta för Sverige att erhålla sekretessbelagd information från utlandet. Förslaget har i propositionen bl.a. motiverats med att det, för att Sverige på ett effektivt sätt skall kunna delta i det mycket viktiga internationella samarbetet på skatteområdet, fordras att de minimikrav på sekretess som uppställs i konventionen, dvs. förbud att yppa sådana uppgifter vid offentligt domstolsförfarande eller i domstolsavgörande, skall kunna tillgodoses. I propositionen konstateras att förslaget gör det möjligt för Sverige att leva upp till våra internationella åtaganden, såväl de som följer av denna konvention som de som följer av redan träffade avtal, t.ex. rörande handräckning avseende tullar, skatter etc.

Förslaget har lämnats utan erinran av lagrådet.

Med hänsyn till arten av uppgifter som förslaget avser och mot bakgrund av intresset av internationellt samarbete på skatteområdet får tillägget i rättegångsbalken anses tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den föreslagna begränsningen i den grundlagsskyddade domstolsoffentligheten går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Den förändring som föreslås är inte heller så ingripande att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Mot den angivna bakgrunden tillstyrker utskottet propositionen i denna del. Utskottet tillstyrker också förslaget till ändringar i sekretesslagen.

Stockholm den 20 mars 1990

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönning (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Sören Lekberg (s), Torgny Larsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Ylva Annerstedt (fp), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Rosa-Lill Wåhlstedt (s) och Stig Bertilsson (m).

Avvikande mening

Hans Leghammar (mp) anser att den del av utskottets yttrande som innehåller utskottets bedömning bort ha följande lydelse:

Utskottet delar i allt väsentligt lagrådets kritiska synpunkter på den valda lagstiftningstekniken. För att tillgodose krav på rättssäkerhet, rättstrygghet och för att undvika tillämpningssvårigheter är det — mot bakgrund av att konventionen saknar svensk autentisk text — enligt utskottets mening särskilt angeläget att använda transformationsmetoden för de delar av konventionen där lagformen är den riktiga att använda. De svårigheter av lagstiftningsteknisk karaktär som finns när det gäller att avgöra vilka delar som kräver lagform får inte lägga hinder i vägen för entydiga, klara, lättillgängliga, förutsebara och lättillämpade regler.

När det sedan gäller propositionens förslag rörande offentligheten vid domstolsförhandlingar vill utskottet framhålla att sådan offentlighet är grundlagsskyddad i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen. Offentligheten har ansetts vara av värde för att medborgarna skall få insyn i verksamheten och för att skydda enskilda mot övergrepp från myndigheter. I syfte att värna och skydda vissa enskilda intressen finns för de allmänna domstolarnas del bestämmelser av undantagskaraktär som innebär att domstolen under speciella omständigheter får besluta om stängda dörrar vid en förhandling.

Den föreslagna ändringen i rättegångsbalken innebär att den enskilda inte själv har möjlighet att välja offentlighet vid domstolsförhandling. Det grundläggande kravet på insyn i domstolsverksamhet för att skydda enskilda mot övergrepp kan härigenom inte uppfyllas. Enligt utskottets mening är detta inte godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Inskränkningen i offentligheten utgör också ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Förslaget i denna del står således i strid med 2 kap. 12 § regeringsformen.

Med hänsyn till vad ovan anförts avstyrker utskottet de framlagda lagförslagen. Enligt utskottets mening bör regeringen återkomma med en ny proposition där de ovan angivna synpunkterna beaktats.

