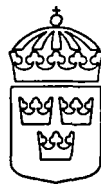


Regeringens proposition

1989/90: 3

om ändringar i betalningssäkringslagen



Prop.
1989/90: 3

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 21 juni 1989.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Odd Engström

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i betalningssäkringslagen för att skapa bättre garantier mot att enskilda drabbas av felaktiga beslut om betalningssäkring och för att i övrigt förbättra den enskildes ställning i sådana mål.

Beviskravet för att betalningssäkring skall få beslutas avseende en fordran som inte är fastställd föreslås skärpt. Vidare föreslås en proportionalitetsregel som innebär att betalningssäkring får tillgripas endast om vikten av att åtgärden vidtas är tillräckligt stor för att uppväga det men som åtgärden innebär för gäldenären eller något annat motstående intresse.

För att uppnå en mer effektiv handläggning av målen föreslås att länskattemyndigheten skall föra det allmännas talan i betalningssäkringsprocessen. En skyldighet för länsrätten att kontinuerligt övervaka att de förutsättningar som har legat till grund för beslutet om betalningssäkring alltjämt föreligger föreslås genom att det uttryckligen skall anges att länsrätten *på eget initiativ* helt eller delvis skall häva ett beslut om betalningssäkring när anledning framkommer. Ett annat förslag är att muntlig förhandling skall hållas om gäldenären begär det och att gäldenären skall upplysas om sin rätt till muntlig förhandling. Dessutom finns förslag om vissa tidsfrister för att begränsa giltighetstiden för beslut om betalningssäkring.

Slutligen föreslås att staten, oberoende av om fel eller försummelse har begåtts, skall ersätta skada som drabbar enskild till följd av beslut om betalningssäkring för en icke fastställd fordran, om fordringen inte senare fastställs eller fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har

betalningssäkerts. Ersättning skall dock inte lämnas för skada som inte är av någon betydelse. Ersättningen skall kunna jämkas om den enskilde har varit medvållande till skadan.

Prop. 1989/90: 3

Förslagen avses träda i kraft den 1 januari 1990.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter

dels att 19 § samt rubriken närmast före 19 § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 8–12 §§ skall betecknas 9–13 §§,

dels att 1, 3–7, 17, 18 och 20 §§ samt den nya 10 § skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 9 § skall sättas närmast före 10 §,

dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 8, 14, 21 och 22 §§ samt närmast före 20 och 21 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

För att säkerställa betalning av fordran på skatt, tull eller avgift får enligt bestämmelserna i denna lag genom betalningssäkring tas i anspråk så mycket av gäldenärens egendom som svarar mot fordringen.

Är det fråga om en fordran som inte är fastställd, får betalningssäkring ske endast om det finns sannolika skäl för att fordringen kommer att fastställas. I sådant fall får betalningssäkring avse högst det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna sannolikt kommer att bli fastställd.

3 §¹

Fråga om betalningssäkring prövas av länsrätt *på framställning av allmänt ombud som har förordnats att föra det allmännas talan i mål enligt denna lag.*

Fråga om betalningssäkring prövas av länsrätt.

Det allmännas talan i mål enligt denna lag förs av länsskattemyndigheten.

4 §

Beslut om betalningssäkring får fattas om påtaglig risk föreligger att gäldenären inte kommer att betala fordringen och denna eller, om flera fordringar föreligger mot samma gäldenär, de tillhoppa uppgår till betydande belopp. Är fordringen att hänföra till viss tidsperiod får betalningssäkring beslutas endast om perioden har gått till ända eller fordringen dessförrinnan har förfallit till betalning.

Beslut om betalningssäkring får fattas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för gäldenären.

¹ Senaste lydelse 1979:186.

nären eller för något annat motstående intresse.

5 §

Är fordringen ej fastställd, får beslut om betalningssäkring avse det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna kan antas bli fastställd.

Ett yrkande om betalningssäkring får inte bifallas utan att motparten har beretts tillfälle att yttra sig. Är det fara i dröjsmål, får dock åtgärden omedelbart beviljas att gälla till dess något annat har förordnats.

6 §

I mål om betalningssäkring får rätten, om fara är i dröjsmål, omedelbart bevilja åtgärden att gälla till dess annorlunda förordnas.

Beslut om betalningssäkring skall hävas helt eller delvis i den mån skäl för beslutet inte längre föreligger eller beslutet av någon annan anledning inte längre bör kvarstå. Frågor om hävning prövas av länsrätten, om någon av parterna begär det eller om det annars finns skäl för det. Gäldenären skall upplysas om rätten att begära hävning.

Länsrätten kan helt eller delvis häva ett beslut om betalningssäkring, även om beslutet har överklagats.

Ett överklagande av länsrättens beslut om betalningssäkring förfaller, om länsrätten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. Ändrar länsrätten beslutet på ett annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet.

7 §

Beslut om betalningssäkring skall hävas i den mån skäl för beslutet inte längre föreligger eller beslutet av annan anledning inte längre bör kvarstå.

Avser ett beslut om betalningssäkring en fordran som inte är fastställd, skall länsrätten häva beslutet, om inte talan om fastställelse av fordringen eller av underlaget för den har väckts vid domstol inom sex månader från dagen för beslutet eller fordringen eller underlaget för den inom samma tid har fastställts i annan ordning. Länsrätten får medge förlängning av tidsfristen, om det finns särskilda skäl.

Har ett beslut om betalningssäkring hävts enligt första stycket, får ett nytt beslut om betalningssäkring på samma grund fattas endast om

talán betráffande fordringen har váckts eller om fordringen eller underlaget för den har faststállts i annan ordning.

8 §

Vid handläggning av frågor om betalningssákring i lánsrátt och kammarrátt skall muntlig förhandling hållas, om gáldenären begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om det är uppenbart obehövt. Gáldenären skall upplysas om ráttén till muntlig förhandling.

10 §

Beslut om betalningssákring får genast verkställas.

Verkstállighet begárs hos kronofogdemyndigheten av allmänt ombud som avses i 3 §.

Verkstállighet begárs hos kronofogdemyndigheten av lánskatte- myndigheten.

Hávs ett beslut om betalningssákring, skall vidtagna átgärder genast átergå. I andra fall än som avses i 7 § första stycket kan dock ráttén förordna att vidtagna átgärder skall bestå till dess beslutet om hávning har vunnit laga kraft.

14 §

I fråga om förráttningsskostnader vid verkställighet av beslut om betalningssákring gäller vad som föreskrivs i 17 kap. 9 § första stycket utsókningsbalken.

17 §²

Har egendom tagits i förvar enligt 16 §, skall anmälan därom omedelbart göras till allmänt ombud som avses i 3 §. Det allmänna ombudet prövar genast om egendomen skall bli kvar i förvar. Beslutar det allmänna ombudet att egendomen skall bli kvar i förvar, skall han genast göra framställning om betalningssákring hos lánsráttén. Görs ej sådan framställning eller lámnas sådan framställning utan bifall, skall egendomen omedelbart áterställas.

Har egendom tagits i förvar enligt 16 §, skall lánskatte- myndigheten, så snart det kan ske och senast fem dagar därefter, göra framställning om betalningssákring hos lánsráttén. Görs ej sådan framställning eller lámnas sådan framställning utan bifall, skall egendomen omedelbart áterställas. Meddelas beslut om betalningssákring skall, om inte ráttén bestämmer annat, egendomen bli kvar i förvar till dess beslutet verkställs.

² Senaste lydelse 1979:186.

Meddelas beslut om betalningssäkring skall, om inte rätten bestämmer annat, egendomen bli kvar i förvar till dess beslutet verkställs.

18 §

Har beslut om betalningssäkring överlämnats till kronofogdemyndighet för verkställighet, får myndigheten i stället för att genast verkställa beslutet ta emot säkerhet som gäldenären eller, där gäldenären kan antas medge det, annan erbjuder sig att ställa.

Är i annat fall fråga om betalningssäkring får kronofogdemyndighet som anvisas av *allmänt ombud som avses i 3 §* ta emot säkerhet.

Säkerhet får tas i anspråk när fordringen har förfallit till betalning eller vid den senare tidpunkt som har medgivits.

I övrigt skall bestämmelserna i lagen (1978:882) om säkerhet för skattefordringar m. m. tillämpas.

Behörig domstol m. m.

20 §³

Mål om betalningssäkring prövas av den länsrätt som är behörig i fråga om gäldenärens taxering till skatt enligt lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt för det år, då framställning om betalningssäkring görs. Finns inte behörig domstol enligt vad som nu sagts, prövas målet av länsrätten i det län, där verkställigheten kan äga rum.

Har ett beslut om betalningssäkring överlämnats till kronofogdemyndighet för verkställighet, får myndigheten ta emot säkerhet som gäldenären eller, där gäldenären kan antas medge det, annan erbjuder sig att ställa.

Tar kronofogdemyndigheten emot säkerhet, skall länsrätten i motsvarande mån häva beslutet om betalningssäkring.

Är i annat fall fråga om betalningssäkring får kronofogdemyndighet som anvisas av *länsskattemyndigheten* ta emot säkerhet.

Mål om betalningssäkring prövas av den länsrätt som är behörig i fråga om gäldenärens taxering till skatt enligt lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt för det *beskattningsår*, då framställning om betalningssäkring görs. Finns inte behörig domstol enligt vad som nu sagts, prövas målet av länsrätten i det län, där verkställigheten kan äga rum.

Behörig att föra det allmännas talan är länsskattemyndigheten i det län där behörig länsrätt finns. Vad som föreskrivs i 18 § tredje och fjärde styckena taxeringslagen (1956:623) gäller i tillämpliga delar i mål om betalningssäkring.

³ Senaste lydelse 1979: 186.

Ersättning för skada

21 §

*Har ett beslut om betalningssäk-
ring meddelats för en fordran som
inte är fastställd och blir fordringen
senare inte slutligt fastställd eller
fastställs den slutligt till ett väsent-
ligt lägre belopp än det som har be-
talningssäkrats, har gäldenären rätt
till ersättning av staten för ren för-
mogenhetsskada som därigenom
har tillfogats honom.*

*Ersättning lämnas endast för ska-
da som är av någon betydelse. Er-
sättning lämnas inte för kostnader
för biträde eller utredning.*

22 §

*Ersättning kan vägras eller sättas
ned om gäldenären genom att läm-
na oriktig uppgift, underlåta att
lämna uppgift som han var skyldig
att lämna eller på annat sätt genom
vållande har medverkat till skadan.
Detsamma gäller i den mån det an-
nars skulle vara oskäligt att ersätt-
ning lämnas.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

De nya bestämmelserna i 7, 21 och 22 § § gäller inte i fall där framställ-
ningen om betalningssäkring kom in till länsrätten före ikraftträdandet.

Den nya bestämmelsen i 14 § skall inte tillämpas på kostnader för
verkställighet som har uppstått före ikraftträdandet.

Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs att 34 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*34 §¹

Mot beslut, som ej innebär att målet avgöres, får talan föras endast i samband med talan mot beslut i själva målet. Talan får dock föras särskilt när rätten

1. ogillat invändning om jäv mot ledamot av rätten eller invändning om att hinder föreligger för talans prövning,

2. avvisat ombud eller biträde,

3. förordnat rörande saken i avvaktan på målets avgörande,

4. förelagt någon att medverka på annat sätt än genom inställelse inför rätten och underlåtenhet att iakttaga föreläggandet kan medföra särskild påföljd för honom,

5. utdömt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att iakttaga föreläggande eller ådömt straff för förseelse i förfarandet eller ålagt vittne eller sakkunnig att ersätta kostnad som vållats genom försummelse eller tredska,

6. förordnat angående undersökning eller omhändertagande av person eller egendom eller om annan liknande åtgärd,

7. förordnat angående ersättning för någons medverkan i målet, *eller*

8. utlåtits sig i annat fall än som avses i 7 i fråga som gäller rätts-hjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429).

7. förordnat angående ersättning för någons medverkan i målet,

8. utlåtits sig i annat fall än som avses i 7 i fråga som gäller rätts-hjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429) *eller*

9. beslutat i fråga om förlängning av tidsfrist enligt 7 § första stycket lagen (1978:880) om betalningssäk-ring för skatter, tullar och avgifter.

Mot beslut, varigenom mål återförvisas till lägre instans, får talan föras endast om beslutet innefattar avgörande av fråga, som inverkar på målets utgång.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

¹ Senaste lydelse 1979:243.

Lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 13 § och 16 kap. 8 § konkurslagen (1987:672) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

4 kap.

13 §

Förmånsrätt eller betalning som en borgenär har vunnit genom utmätning går åter, om förmånsrätten har inträtt senare än tre månader före fristdagen. Har utmätningen skett till förmån för någon som är närstående till gäldenären, går förmånsrätten eller betalningen också åter om förmånsrätten har inträtt dessförinnan men senare än två år före fristdagen och det inte visas att gäldenären varken var eller genom åtgärden blev insolvent.

Förmånsrätt på grund av betalningssäkring går åter, om förmånsrätten har inträtt senare än tre månader före fristdagen.

*Vad som sägs i första och andra styckena gäller inte om förmånsrätten har inträtt vid utbyte mot egen-
dom som har utmätts eller betal-
ningssäkrats tidigare än tre månader
före fristdagen eller, i fall som avses i
första stycket andra meningen, två
år före fristdagen.*

16 kap.

8 §

Tillsynsmyndigheten får överklaga tingsrättens beslut, om beslutet rör

1. utseende eller entledigande av förvaltare, antalet förvaltare eller delning av förvaltningen mellan flera förvaltare,

2. arvode, kostnadsersättning eller förskott till förvaltare,

3. reseförbud eller skyldighet för gäldenären att lämna ifrån sig sitt pass, hämtning eller häktning eller föreläggande eller utdömande av vite,

3. reseförbud eller skyldighet för gäldenären att lämna ifrån sig sitt pass, *förbud att utfärda pass*, hämtning eller häktning eller föreläggande eller utdömande av vite,

4. uppdrag som eller arvode till rådgivare eller förlikningsman,

5. avslag på en framställning om att inleda bevakningsförfarande,

6. avskrivning av konkurs enligt 10 kap. 1 §.

I de frågor som avses i första stycket förs det allmännas talan i högsta domstolen av riksskatteverket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 juni 1989.

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, Hellström, Johansson, Hultström, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Wallström, Lööw, Persson

Föredragande: statsrådet Engström

Proposition om ändringar i betalningssäkringslagen

1 Inledning

Hösten 1986 tillkallades en särskild utredare (Fi 1986:06, lagmannen Arnold Joelsson) för att göra en översyn av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (betalningssäkringslagen). Utredningsmannen har arbetat under namnet betalningssäkringsutredningen.

Utredningen avgav i januari 1988 betänkandet (SOU 1987:75) Översyn av betalningssäkringslagen. Utredningens sammanfattning av betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. Utredningens lagförslag bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet som *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena har upprättats inom finansdepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr 577/88).

Regeringen beslutade den 11 maj 1989 att inhämta lagrådets yttrande över de lagförslag som upprättats inom finansdepartementet på grundval av betänkandet och remissyttrandena. Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet som *bilaga 5*. Jag godtar lagrådets förslag till ändringar i det remitterade förslaget. Till detta återkommer jag i den allmänna motiveringen angående öppna mål (avsnitt 3.2.3) och verkan av betalningssäkring (avsnitt 3.3.1) samt i författningskommentarerna till 6 och 10 § § betalningssäkringslagen och 4 kap. 13 § konkurslagen (1987:672).

Jag skall nu ta upp frågan om förslag till riksdagen i ämnet. I detta sammanhang skall jag också — efter samråd med chefen för justitiedepartementet — ta upp frågan om att rätta till en felaktighet som uppkom vid promulgeringen av konkurslagen (1987:672). Felaktigheten, som berör 16 kap. 8 §, kommenteras närmare i författningskommentarerna.

2.1 Utgångspunkter

Betalningssäkringslagen har varit i kraft sedan den 1 januari 1979. Innan lagen infördes fanns inte möjlighet att säkra betalningen av det allmännas fordran på skatter, tullar och avgifter under tiden från det att fordringen uppkommit till dess att den fastställts och kunde bli föremål för indrivning. De civilprocessuella säkerhetsåtgärderna, bl. a. kvarstad enligt rättegångsbalken, fick inte användas för att säkerställa denna typ av fordringsanspråk utom i vissa fall när arbetsgivare eller företrädare för skattskyldig ålagts betalningsskyldighet därför att de underlåtit att inbetala skatt. Dessa speciella fordringar behandlas i förevarande avseende som civilrättsliga fordringar.

Systemen för fastställelse och uppbörd av skatter, tullar och avgifter är utformade så att gäldenären i många fall medges eller kan skaffa sig kredit under en längre tid. Ju längre tid som går desto större är risken att en gäldenär som inte vill betala gör sin egendom oåtkomlig innan fordringen förfaller till betalning. Vidare kan den verksamhet som gäldenären bedriver ha så dåliga framtidsutsikter att sannolikheten är stor att medlen har förbrukats på att betala andra, i många fall senare uppkomna, fordringar innan skattefordringarna kan drivas in. Till skillnad från civilrättsliga fordringar uppkommer ju skattefordringar inte på grund av avtal där det allmänna kan göra en bedömning av den enskildes kreditvärdighet.

Betalningssäkringslagen infördes för att komma till rätta med indrivningssabotage och för att även i övrigt stärka det allmännas ställning som borgenär vid uppbörd och indrivning av fordringar på skatter, tullar och avgifter (se prop. 1978/79:28). Den dittillsvarande bristen på säkringsåtgärder utnyttjades av vissa gäldenärer. Vid lagens tillkomst underströks att det särskilt i sådana fall där det vid en revision hade upptäckts att gäldenären lämnat oriktiga uppgifter i syfte att dra undan skatt förekom att egendomen gjordes oåtkomlig innan fordringen kunde drivas in. Vidare anfördes bl. a. att det av rättviseskäl inte kunde accepteras att beskattningssystemet missbrukades av vissa grupper skattskyldiga för att skaffa sig förmåner på andra medborgares bekostnad. Åtgärder som sattes in för att bekämpa skattefusk skulle många gånger bli verkningslösa om inte det allmänna hade erforderliga instrument för att säkra det ekonomiska utfallet.

I direktiven (dir. 1986: 27) till utredningsmannen framhöll jag att erfarenheterna på fältet av betalningssäkringslagen på det hela taget var positiva och att lagen haft stor betydelse när det gäller att stärka det allmännas ställning och förhindra skatteundandragande. Utredningsarbetet skulle därför utgå från att de grundläggande principerna skulle behållas.

Betalningssäkringsutredningen har också funnit det nödvändigt att det allmänna i skatte- och avgiftssammanhang har möjligheten att säkra betalningen av sina fordringsanspråk. I betänkandet påpekas att inte något av de länder vars rättsordningar man inom utredningen har studerat har ansett sig kunna stå utan en sådan möjlighet.

Mot denna bakgrund kan konstateras att betalningssäkringsinstitutet, som är utformat med kvarstadsinstitutet som förebild men med bl. a. den väsentliga skillnaden att verkställighet av ett beslut om betalningssäkring medför förmånsrätt i den säkrade egendomen, inte kan avvaras. Det finns därvid skäl att framhålla att det ligger i sakens natur att säkringsåtgärder som vidtas på ett tidigt stadium senare kan visa sig vara felaktiga. För att helt komma ifrån detta skulle beviskraven behöva sättas lika högt som för beslut i huvudsaken. Detta skulle emellertid omöjliggöra användningen av betalningssäkringsinstitutet, liksom i motsvarande situationer flertalet andra säkerhetsåtgärder.

Emellertid har allvarlig kritik riktats mot tillämpningen av betalningssäkringslagen och föranlett den nu gjorda översynen. Kritik har bl. a. riktats mot att det förekommit att felaktiga betalningssäkringsbeslut har medfört stora ekonomiska förluster för de drabbade. Det har bl. a. förekommit fall där det mycket lång tid efter det att beslutet om betalningssäkring verkställts har visat sig att det betalningssäkrade beloppet varit alltför högt.

Uppdraget till betalningssäkringsutredningen var att undersöka bakgrunden till den kritik som har framförts och föreslå de ändringar som kan behövas för att stärka rättssäkerheten med utgångspunkt från att de grundläggande principerna i den nuvarande lagen skulle bibehållas. Utredningen skulle därvid uppmärksamma såväl förutsättningarna för betalningssäkringsbeslut som frågan hur risken för skadeverkningar kan minimeras. Detta skulle kunna göras exempelvis genom närmare bestämmelser om handläggningen av betalningssäkringsmål och av de mål eller ärenden som gäller den fordran som avses med säkringsåtgärden, bestämmelser om värdesäkring av betalningssäkrad egendom och eventuellt särskilda bestämmelser om ersättning för förluster som enskilda ändå kan komma att åsamkas i samband med betalningssäkring.

2.2 Nuvarande ordning

En översiktlig redovisning av de nuvarande bestämmelserna i betalningssäkringslagen har getts i betänkandet. Här ges därför bara en mycket kortfattad beskrivning.

Ett beslut om betalningssäkring fattas av länsrätt på framställning av allmänt ombud. De grundläggande förutsättningarna för att beslut skall få fattas är att det finns en fordran och att påtaglig risk föreligger att gäldenären inte kommer att betala fordringen. Vidare krävs att fordringen uppgår till betydande belopp och att den tidsperiod fordringen är att hänföra till har gått till ända eller fordringen dessförinnan har förfallit till betalning.

Om fordringen inte är fastställd får betalningssäkringen avse det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna kan antas bli fastställd.

Rätten får bevilja åtgärden interimistiskt utan kommunikation med gäldenären om fara är i dröjsmål. Dessutom kan rätten besluta att gäldenären inte skall delges ett sådant beslut förrän i samband med verkställigheten, dvs. genom kronofogdemyndighetens försorg vid förrättningen. För-

utsättningen härför är att det kan befaras att genomförandet av beslutet avsevärt skulle försvåras om gäldenären fick reda på det.

Granskningsledare som finner att fara föreligger att gäldenären undan-skaffar lös egendom som kan bli föremål för betalningssäkring får ta egendomen i förvar. Han är då skyldig att omedelbart anmäla åtgärden till allmänna ombudet som har att genast pröva om egendomen skall förbli i förvar. I så fall skall denne snarast göra framställning om betalningssäkring till länsrätten.

Kronofogdemyndigheten får i stället för att genast verkställa beslut om betalningssäkring ta emot säkerhet. Gäldenären kan också ställa säkerhet på ett tidigare stadium när betalningssäkring är i fråga. Lagen (1978:882) om säkerhet för skattefordringar m. m. skall tillämpas beträffande sådan säkerhet.

Beslut om betalningssäkring får verkställas omedelbart.

Beslut om betalningssäkring skall hävas i den mån skäl för beslutet inte längre föreligger eller beslutet av annan anledning inte bör kvarstå.

2.3 Inriktningen av lagstiftningsåtgärderna

Nuvarande tillämpning, m. m.

Till grund för utredningens överväganden och förslag ligger bl. a. en kartläggning innefattande två undersökningar som utredningen låtit göra av den praktiska tillämpningen av betalningssäkringslagen. Den ena undersökningen har avsett själva betalningssäkringsprocessen och den andra den efterföljande skatteprocessen. Undersökningarna sprider ljus över den allvarliga kritik som har riktats mot lagen. På åtskilliga punkter ger de sådana besked att jag avser att referera till dem när jag i följande avsnitt kommer till mina närmare överväganden om de enskilda bestämmelserna i lagen. Det finns anledning att här ge en översiktlig bild av undersökningarna.

Inledningsvis bör nämnas att antalet mål om betalningssäkring – efter att ha ökat varje år under början av 80-talet och varit som störst år 1983, ca 600 mål – har sjunkit kraftigt under senare år. Mindre än 250 mål har redovisats för år 1986. (Det bör observeras att dessa antalsuppgifter inte svarar mot det faktiska antalet fall. En begäran om omprövning har nämligen antecknats som ett särskilt mål, vilket innebär att ett och samma fall kan ha redovisats som flera mål.)

Undersökningen av betalningssäkringsprocessen har omfattat samtliga mål i vilka länsrätten meddelade det ursprungliga beslutet om betalningssäkring under år 1985. Det året behandlade länsrätterna 214 framställningar om betalningssäkring.

Beslut om betalningssäkring meddelades i 198 fall (93 %) utan att gäldenären hade fått tillfälle att yttra sig. I 189 mål (88 %) var det första beslutet ett interimistiskt beslut. Rätten hade i 196 mål (92 %) förordnat att beslutet inte behövde delges gäldenären innan förrättning för verkställighet ägt rum. Länsrätten biföll helt 202 framställningar (94 %). Tio framställningar bifölls delvis och två avslogs.

Av de 212 framställningar som bifölls helt eller delvis avsåg 190 (90 %) fordringar som inte var fastställda.

I mer än hälften av målen avsåg beslutet om betalningssäkring ett belopp mellan 100 000 kr. och 500 000 kr. Den betalningssäkrade fordringen var i 27 fall mindre än 100 000 kr. I 30 fall var den större än 1 000 000 kr.

I 102 (54 %) av de mål i vilka interimistiskt beslut meddelades utan att gäldenären hade hörts kom det inte in något yttrande från gäldenären inför den slutliga prövningen.

När undersökningen slutfördes hade 212 fall avgjorts genom lagakraftvunna slutliga beslut. Drygt 10 % av fallen hade efter överklagande avgjorts av kammarrätt. I 28 fall (13 %) bifölls den ursprungliga framställningen endast delvis. I 43 fall (20 %) hävdes betalningssäkringen. Endast en mindre del av hävningsbesluten kan emellertid sägas påvisa att förutsättningar för betalningssäkring inte har förelegat. Skälen för att häva betalningssäkringen var sålunda i 12 fall konkurs eller att utmätningsbara tillgångar saknades och i 11 fall att säkerhet hade mottagits. I fyra fall var orsaken till hävningen att det inte förelåg påtaglig risk för utebliven betalning.

Den andra undersökningen har avsett den efterföljande skatteprocessen, närmare bestämt de taxeringsmål i vilka beslut om betalningssäkring meddelades under år 1982 och som avsåg fordran på tillkommande skatt. Undersökningen har omfattat de 150 mål i vilka fordringsanspråket prövats av länsrätten.

Ett halvår efter beslutet om betalningssäkring hade det allmänna framställt yrkanden i skattemålet i knappt hälften av fallen. Efter ytterligare ett halvår hade talan väckts i inte fullt tre fjärdedelar av målen. Det dröjde i två fall mer än tre år innan taxeringsmålen hade anhängiggjorts i länsrätten.

Länsrätten prövade en fjärdedel av målen inom ett år från beslutet om betalningssäkring. Det tog tre år att få 85 % av målen klara i länsrätten.

I fyra av de 150 fallen yrkade det allmänna aldrig fastställande av den betalningssäkrade fordringen. Det allmännas yrkande avslogs i två fall. I 74 fall fastställdes fordringen till ett högre belopp än det som fick betalningssäkras. Fordringen bestämdes till ett lägre belopp i 70 fall. I 25 av dessa fastställdes en fordran som var mindre än hälften av det belopp som hade betalningssäkrats.

Av de sex fall i vilka någon fordran inte fastställdes avsåg fyra frågan om fördelning mellan makar av oredovisade intäkter i rörelse där det visade sig att hustrun, vars egendom hade betalningssäkrats, inte skulle påföras ytterligare skatt. I ett annat fall meddelades ett fåmansbolag beslut om betalningssäkring på grund av oredovisade intäkter i bolaget men de oredovisade beloppen beskattades sedermera i sin helhet hos företagsledaren.

Allmänna överväganden

Mot bakgrund av kartläggningen av den praktiska tillämpningen av betalningssäkringslagen betonas i betänkandet att betalningssäkringsinstitutet

på det hela taget har fungerat tämligen väl. Vidare konstateras att bristerna i tillämpningen efter hand har minskat, vilket torde bero på ökad erfarenhet bland berörda tjänstemän och de besked som getts genom att mål prövats av regeringsrätten.

Det kan emellertid konstateras att kartläggningen i betänkandet bestyrker att det finns fog för en stor del av den kritik som riktats mot lagen. Kartläggningen kan emellertid enligt min mening inte tas till intäkt för att bristerna i första hand finns i det rättsliga regelsystemet i sig. Det är snarare tillämpningen av det som inte har fungerat på ett tillfredsställande sätt. Men oavsett vart bristerna är att hänföra måste självfallet en bättre tingens ordning åstadkommas.

Inriktningen bör bl. a. vara att så långt som möjligt begränsa risken för oriktiga beslut. Åtgärder av flera olika slag kan då behöva vidtas. Det gäller praktiskt taget samtliga de olika led som sammantagna bestämmer den praktiska innebörden av betalningssäkringsinstitutet, såsom de grundläggande villkoren för betalningssäkring, förfarandereglerna och verkställighetsledet.

När det gäller de grundläggande villkoren för betalningssäkring träder två av dessa i förgrunden, nämligen att det skall finnas en fordran och att det skall föreligga en påtaglig risk för att fordringen inte kommer att betalas. Dessa båda villkor återkommer jag till (se avsnitt 3.1). De ytterligare förutsättningar som skall vara uppfyllda för att beslut om betalningssäkring skall få meddelas, närmare bestämt dels att fordringen skall uppgå till betydande belopp, dels att den tidsperiod som fordringen hänför sig till skall ha gått till ända eller fordringen dessförinnan vara förfallen till betalning har inte behandlats närmare i betänkandet. Det har inte heller vid remissbehandlingen framkommit något som tyder på annat än att dessa förutsättningar är väl avvägda, och jag avser därför att lämna dessa åt sidan i det följande.

En stor del av svagheter i betalningssäkringsinstitutet kan återföras till utformningen av förfarandereglerna och till tillämpningen av dem. I betänkandet har också lämnats en rad förslag för att strama upp förfarandet och därmed stärka rättstryggheten för de enskilda.

Utredningen har kommit fram till att länsrätten inte ex officio kan besluta om ändring av ett beslut om betalningssäkring när anledning därtill framkommer, utan måste invänta ett yrkande från allmänna ombudet eller gäldenären. Utredningen, som har funnit denna ordning otillfredsställande, föreslår därför att betalningssäkringsmålen skall "ligga öppna" i länsrätten så länge beslutet kan behöva ändras och att länsrätten utan yrkande från någon av parterna skall kunna ompröva en beslutad betalningssäkring. För att inte beslut om betalningssäkring eller verkställighet skall kvarstå av misstag har utredningen föreslagit en utvidgning av underrättelseskyldigheten mellan berörda myndigheter.

Mot bakgrund av att beslut om betalningssäkring enligt den gjorda kartläggningen i nio fall av tio fattas utan att gäldenären har hörts har utredningen funnit det angeläget att denne snabbt får komma till tals i målet. Utredningen föreslår att en muntlig förhandling skall hållas inom

tre veckor från den dag gäldenären fick del av ett beslut om betalningssäkring som fattats utan att han hörts i målet.

Den tid som förflyter från det att ett beslut om betalningssäkring har fattats tills fordringen fastställs är ofta mycket lång. Utredningen föreslår att länsrätten skall häva ett beslut om betalningssäkring om fordringen inte är fastställd och talan inte heller har väckts vid domstol inom sex månader från beslutet. Länsrätten skall få förlänga tidsfristen om särskilda skäl föreligger.

För egen del är jag beredd att i huvudsak godta (se avsnitt 3.2) nu nämnda förslag.

Ett tredje led där förbättringar kan göras är verkställighetsledet. Här har utredningen bl. a. föreslagit en skyldighet för kronofogdemyndighet att — i likhet med vad som gäller i mål om utmätning — göra influtna medel ränkebärande. Även i den här delen ansluter jag mig i allt väsentligt (se avsnitt 3.3) till utredningsförslagen.

Utredningens samtliga nu nämnda förslag har i sina huvudlinjer vunnit ett brett stöd vid remissbehandlingen. Remissinstanserna anser allmänt att förslagen är väl ägnade att stärka rättssäkerheten. Vad gäller detaljutformningen går dock meningarna i sär på en del punkter.

På främst näringslivssidan är inställningen inte lika positiv även om det allmänt anses att förslagen åtminstone är steg i riktning mot ett av rättssäkerhetsaspekten merpräglat förfarande än det nuvarande. Ett inte sällan förekommande påpekande är att de civilprocessuella reglerna om kvarstad får anses tillräckliga för att täcka behovet av att på ett tidigt stadium kunna säkra det allmännas fordringsanspråk.

Jag vill därför redan här nämna att mina förslag i flera hänseenden innebär ett ytterligare närmande till kvarstadsreglerna. Det finns emellertid skäl att — i likhet med vad utredningen gjort — understryka att det finns betydande olikheter mellan fordringar inom civilrättens område och fordringar inom skatterättens område. Detta gäller bl. a. fordringarnas uppkomst och möjligheten för borgenären att visa att en fordran föreligger. Det är därför ofrånkomligt att säkerhetsåtgärderna i viss utsträckning måste utformas på olika sätt i civilprocessen och i skatteprocessen.

En framträdande skillnad mellan betalningssäkring och kvarstad gäller det ekonomiska ansvaret för borgenären vid ett felaktigt beslut. Vid kvarstad står borgenären ett strikt ansvar för den skada som kan drabba motparten på grund av beslutet om kvarstad. Vid betalningssäkring däremot är ansvaret för borgenären (staten) begränsat enligt de allmänna principer som följer av skadeståndslagen (1972:207). I betänkandet föreslås en betydande utvidgning av det ekonomiska ansvaret för det allmänna. Den enskilde skall kunna få ersättning även om fel eller försummelse inte kan läggas det allmänna till last. Förslaget har välkomnats av praktiskt taget samtliga remissinstanser. Även för egen del anser jag att kraftigt förbättrade ersättningsmöjligheter bör införas (se avsnitt 3.4).

3.1 Förutsättningar för betalningssäkring

3.1.1 Riskrekvisitet

Min bedömning: Liksom för närvarande skall en förutsättning för beslut om betalningssäkring vara att det föreligger *påtaglig risk* att gäldenären inte kommer att betala fordringen.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med min.

Remissinstanserna: Flertalet delar utredningens bedömning. En del anser dock att en skärpning av riskrekvisitet är påkallad. Det måste finnas en klart dokumenterad risk för att betalning inte kommer att ske. Vikten av en reell prövning av riskrekvisitet understryks. Kammarrätten i Stockholm och länsrätten i Östergötlands län förordar rekvisitet "skäligen kan befaras" som för kvarstad. Sveriges advokatsamfund menar att sabotage-risk av motsvarande slag som för kvarstad skall krävas.

Skälen för min bedömning: I det enskilda fallet kan frågan huruvida påtaglig risk för utebliven betalning föreligger vara svår att avgöra. Riktlinjer för riskbedömningen har dock getts. Redan i det betänkande, (SOU 1975:104) Betalningssäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen, som låg till grund för lagen framhölls att risken skulle vara av konkret natur, dvs. kunna konstateras i det aktuella fallet. I förarbetena till lagen (prop. 1978/79:28 s.141) betonas också att beslut om betalningssäkring endast får meddelas om det i det enskilda fallet kan beläggas att det finns en konkret risk för att gäldenären inte kan eller vill betala den fordran som beslutet avser att säkerställa. Där anges också vissa omständigheter som kan peka på en sådan risk. Gäldenärens underlåtenhet att deklarerat eller fullgöra sin uppgiftsskyldighet kan tyda på betalningsovilja liksom åtgärder som vidtagits för att göra egendom oåtkomlig för verkställighet såsom överlåtelse av tillgångar på familjemedlemmar eller andra närstående i kombination med att fordringen överstiger vad gäldenären normalt brukar vara skyldig i skatt. Någon betalningsovilja behöver emellertid inte konstateras. Det räcker att en konkret risk för betalningsoförmåga kan konstateras vid en allsidig bedömning av gäldenärens ekonomiska läge. Betalningssäkring skall således kunna användas för att skydda mot s.k. betalningssabotage men också för att minska den kreditrisk som det allmänna löper i ärenden av detta slag.

Som påpekas i betänkandet visar vidare regeringsrättens praxis att det fordras en kvalificerad riskbedömning grundad på en helhetssyn av gäldenärens förhållanden. Genom regeringsrättens avgöranden har bl. a. fastslagits att enbart underlåtenhet att redovisa intäkter i deklarationen inte räcker för att det skall kunna konstateras att påtaglig risk föreligger. Något mer påtagligt måste till, exempelvis att gäldenärens ekonomiska situation inte kan antas ge utrymme för att betala fordringen.

Jag delar utredningens uppfattning, att gällande rätt svarar mot högt ställda krav på rättssäkerhet.

En av utredningen påtalad brist i tillämpningen är att domstolarna i sina beslut många gånger inte redovisar skälen till att de funnit att påtaglig risk föreligger att gäldenären inte kommer att betala fordringen. Gäldenären får då ingen upplysning om vad han har att vederlägga för att beslutet skall undanröjas. Denna brist, som inte är förenlig med förvaltningsprocesslagens (1971:291) bestämmelse om att av beslut skall framgå de skäl som bestämt utgången, bör avhjälpas. I likhet med utredningen gör jag den bedömningen att de tillämpande instanserna genom de avgöranden av regeringsrätten som numera föreligger har tillräckligt klara riktlinjer för hur riskrekvisitet bör tillämpas. Rekvisitet torde numera också ägnas större uppmärksamhet vid motiveringen av besluten.

3.1.2 Beviskravet

Mitt förslag: Beslut om betalningssäkring får avse en fordran som inte är fastställd om det finns *sannolika skäl* för att det allmänna har en fordran. Beslutet får avse högst det belopp till vilket fordringen *sannolikt* kommer att fastställas.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt så till vida, att utredningen anser att beviskravet sannolika skäl skall anges. Utredningen anser dock att ändringen endast innebär ett förtydligande.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har lämnat förslaget utan kommentar. Några menar att beviskravet även hittills har varit "sannolika skäl". Justitiekanslern och hovrätten för Västra Sverige menar att det är klargörande att kravet tas in i lagtexten. Länsrätten i Östergötlands län och Sveriges advokatsamfund är däremot överens om att förslaget innebär en skärpning av beviskravet, vilket de tillstyrker. En skärpning av beviskravet efterlyses också från näringslivet.

Skälen för mitt förslag: Enligt gällande lagtext, 5 § betalningssäkringslagen, får beslut om betalningssäkring för en fordran som inte är fastställd avse det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna kan antas bli fastställd. Bestämmelsen har sitt motiv i att det för fordringar som inte är fastställda även krävs en prövning av det underlag som utgör grund för fordringen och dess storlek, en prövning som är avgörande för huruvida betalningssäkring får tillgripas. För fastställda fordringar räcker det däremot med en formell kontroll av fastställelsebeslutet.

Prövningen av underlaget i fråga om ej fastställda fordringar är sålunda av avgörande betydelse för huruvida betalningssäkring får tillgripas. Det är därför angeläget att det är klarlagt vilken nivå bevisningen rörande underlaget för en påstådd fordran måste nå upp till för att ett beslut om betalningssäkring skall få meddelas. Det får också anses högst lämpligt att beviskravet anges på ett tydligare sätt än som skett.

Utredningens syn på beviskravet enligt gällande rätt, lagen, dess förarbe-

ten och regeringsrättens praxis, är att det krävs sannolika skäl för fordringens existens för att betalningssäkring skall få ske. Beviskravet skulle därmed vara detsamma som för kvarstad enligt rättegångsbalken. Utredningen anser därvid att inga sakskäl talar för att beviskravet bör vara lägre i processen om betalningssäkring och påpekar att det i de utländska rättsordningar som utredningen har studerat inte finns något exempel på en högre bevisnivå för att fordringen existerar än just sannolika skäl.

Det kan emellertid — som också framkommit vid remissbehandlingen — sättas i fråga om gällande rätt verkligen har den innebörd som anges i betänkandet. Det kan med hänsyn inte minst till några avgöranden av regeringsrätten (se RÅ 80 1: 75 och 84 2: 26) snarare hävdas att beviskravet i gällande rätt är något lägre än utredningsmannen anfört.

För egen del vill jag framhålla att det i förarbetena till den gällande bestämmelsen om bevisningen talas om en prövning som består av två led (prop. 1978/79: 28 s. 26). Domstolen skall bestämma dels huruvida det finns grund för fordringen, dels det belopp till vilket fordringen på grund av föreliggande omständigheter kan antas bli fastställd.

Dessa två led kan också särskiljas i den i betänkandet presenterade undersökningen av sådana betalningssäkringar som avsåg en ej fastställd fordran, där fordringen skulle komma att prövas i en taxeringsprocess. Av 150 fall visade det sig att debitering av tillkommande skatt skedde i 144 fall. I sex fall fastställdes således inte någon fordran. I fyra av dessa sex fall frånträdde det allmänna ståndpunkten att det förelåg en fordran. I de övriga två fallen avslog domstolen det allmännas framställningar om taxering.

Att det i inte mindre än 144 av 150 fall sedermera påvisades att en fordran faktiskt förelåg talar enligt min mening för att man vid tillämpningen ställer höga krav på bevisningen om fordringens existens. Man måste därvid beakta att här avses situationer där myndigheternas utredning av skatteförhållandena normalt inte är avslutad. Kravet på bevisningen kan därför inte vara detsamma som gäller i den efterföljande skatteprocess där fordringsanspråket skall fastställas. En viss felmarginal måste godtas.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört kan jag inte se något skäl att skärpa nuvarande beviskrav rörande en påstådd fordrans existens. Som jag tidigare sagt bör kravet emellertid komma till tydligt uttryck i lagtexten. Det bör då kunna beskrivas på ett sätt som svarar mot utformningen av bestämmelserna om kvarstad i civilprocessen.

Även när det gäller det andra ledet av bevisprövningen, dvs. frågan om fordringens storlek, kan intressanta uppgifter hämtas från den nyssnämnda, i betänkandet redovisade undersökningen. I sammanlagt 144 fall fastställdes en fordran. I 70 fall fastställdes fordringen till ett lägre belopp än som fick betalningssäkras enligt det ursprungliga beslutet och i 74 fall till ett högre belopp. Vidare var avvikelserna mellan vad som fick tas i anspråk genom betalningssäkring och vad som svarade mot en senare fastställd fordran många gånger stor.

Siffermaterialet pekar mot att man i tillämpningen går till väga på ett helt annat sätt i den här delen än beträffande frågan om en påstådd

fordrans existens. Det kan vara så att domstolen vid sin prövning stannar för den storlek på fordringen som den bedömer det troligast att fordringen sedermera kommer att fastställas till. Det kan givetvis finnas andra förklaringar till att de ursprungliga besluten om betalningssäkring avser för höga belopp i hälften av fallen och för låga i andra hälften och över huvud taget till den dåliga precisionen i besluten. För tydlighets skull bör understrykas att jämförelsen avser det ursprungliga beslutet om betalningssäkring. Det betalningssäkrade beloppet kan därefter ha satts ned vid det slutliga beslutet eller vid en omprövning av beslutet. För egen del anser jag emellertid att man inte kan bortse från det faktiska utfallet av den redovisade undersökningen. Utfallet kan tas till intäkt för att domstolen alltför ofta fastnar för ett väl högt belopp. Detta tyder på att man inte ställer tillräckliga krav på bevisningen.

I de fall där domstolen inte med någon hög grad av säkerhet kan bedöma storleken av den uppgivna fordringen, bör prövningen enligt min mening präglas av försiktighet. Min uppfattning är den att man även på den här punkten bör kunna föra in lokutionen sannolikt. Det bör kunna ske på det sättet att en betalningssäkring inte skall få avse högre belopp än vad som sannolikt kommer att fastställas. I praktiken bör detta få betydelse exempelvis i sådana betalningssäkringsmål där fordringen gäller en skönstaxering som avses äga rum men också i andra mål där skatteutredningen inte är slutförd och domstolen därför ser ett intervall inom vilket fordringen hör hemma. Då bör betalningssäkringen avse det lägsta beloppet inom intervallet. Jag anser alltså att det många gånger är befogat med en säkerhetsmarginal beträffande fordringens storlek.

Vad jag nu sagt innebär att jag förordar en viss skärpning av beviskravet i detta led. Detta bör komma till uttryck i lagtexten.

3.1.3 Proportionalitetsregel

Mitt förslag: En proportionalitetsregel skall införas i betalningssäkringslagen. Regeln innebär att en säkringsåtgärd får tillgripas endast om vikten av att åtgärden vidtas är tillräckligt stor för att uppväga det intrång eller annat men som säkringsåtgärden innebär för gäldenären eller något annat motstående intresse.

Utredningen har inte tagit upp frågan.

Skälen för mitt förslag: Proportionalitetsregler för tvångsmedelsanvändning har under senare tid föreslagits av flera olika utredningar. Bl. a. har tvångsmedelskommittén i betänkandet (SOU 1984:54) Tvångsmedel-Anonymitet-Integritet föreslagit en proportionalitetsregel som skall gälla vid all sådan användning av tvångsmedel som utgör myndighetsutövning. Flera av remissinstanserna som har yttrat sig över de olika utredningsförslagen har ifrågasatt behovet av en sådan regel med hänsyn till att proportionalitetsprincipen redan nu kan anses följa av allmänna rättsgrundsatser.

Fr. o. m. den 1 januari 1988 gäller en proportionalitetsregel vid bevissäk-

ring enligt bevisningslagen (1975:1027). Föredragande statsrådet ansåg (prop. 1987/88: 65 s.71) att en sådan regel hade en viktig funktion att fylla i det att den underströk att tvångsätgärden måste anpassas efter den föreliggande sakens beskaffenhet. Man måste avstå från åtgärden om den skulle få negativa konsekvenser som inte stod i rimlig proportion till de beskattningsåtgärder som kunde bli aktuella.

Riksdagen har nyligen också beslutat införa proportionalitetsprincipen i rättegångsbalken för all tvångsmedelsanvändning i brottmål (prop. 1988/89:124, JuU25, rskr. 313, SFS 1989: 650).

I betalningssäkringslagen anges redan i dag att en förutsättning för att beslut om betalningssäkring skall få fattas är att statens fordran eller, om flera fordringar föreligger mot samma gäldenär, de tillhoppa uppgår till betydande belopp. Indirekt kan proportionalitetsregeln anses framgå härav. Enligt min mening är det ändå motiverat att för betalningssäkring ta in en proportionalitetsregel, som utgör en erinran om att den skada som staten drabbas av om fordringen inte kan drivas in skall vägas mot det intrång eller annat men som kan drabba motstående intresse.

3.2 Handläggningen av betalningssäkringsmål

3.2.1 Muntlig förhandling

Mitt förslag: Muntlig förhandling skall hållas av länsrätt och kamrarrätt i mål om betalningssäkring om gäldenären begär det. Gäldenären skall upplysas om sin rätt till muntlig förhandling. Förhandling skall inte behöva hållas när det är uppenbart obehövligt.

Utredningens förslag: Har ett beslut om betalningssäkring fattats utan att gäldenären har beretts tillfälle att yttra sig, skall länsrätten hålla muntlig förhandling i målet inom tre veckor från det att gäldenären fick del av beslutet. Denna tid får förlängas av länsrätten om gäldenären begär det eller det av annan anledning bedöms nödvändigt. Muntlig förhandling behöver inte hållas om särskilda skäl talar emot det.

Remissinstanserna: Alla som yttrat sig är positiva till en ökad användning av muntliga förhandlingar. Ungefär hälften av remissinstanserna stöder utredningens förslag. De flesta som är emot lösningen i betänkandet anser att muntlig förhandling bör förbehållas mål där den enskilde begär det.

Skälen för mitt förslag: I fråga om muntlighet vid domstolar i mål om betalningssäkring gäller de allmänna reglerna i förvaltningsprocesslagen. Enligt 9 § denna lag får muntlig förhandling ingå i handläggningen, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Vidare gäller att muntlig förhandling skall hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandling inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det.

De enskilda begär emellertid sällan muntlig förhandling och över huvud

taget är muntliga förhandlingar sparsamt förekommande i betalningssäkringsmål.

Att hålla muntlig förhandling kan många gånger gagna utredningen i ett mål och förbättra förutsättningarna för att besluten blir riktiga. Jag delar uppfattningen att rättssäkerheten vid betalningssäkring kommer att stärkas om muntliga förhandlingar hålls i större utsträckning än för närvarande.

En möjlighet att åstadkomma detta kan som föreslås i betänkandet i och för sig vara att införa en bestämmelse om att muntlig förhandling alltid skall hållas i mål där beslutet om betalningssäkring meddelats utan att gäldenären fått tillfälle att yttra sig. Därigenom skulle möjligheterna öka att dessa beslut blir föremål för en allsidig genomgång vid omprövningen. Mot förslaget kan anföras att en muntlig förhandling ofta är så pass resurskrävande att handläggningen och beslutet beträffande den ifrågasatta fordringen skulle fördröjas. Det kan också invändas att gäldenärerna ofta inte skulle medverka på det sätt som förutsätts. Till stöd för detta kan åberopas att muntlig förhandling sällan begärs i dag och att en i betänkandet presenterad undersökning av den praktiska tillämpningen också visat att det i drygt hälften av de mål i vilka beslut meddelats utan att gäldenären hörts inte kom in något yttrande från gäldenären inför den slutliga prövningen. En bestämmelse om obligatorisk muntlig förhandling skulle sålunda kunna få till följd att merparten av förhandlingarna fick hållas utan att gäldenären infann sig. Vidare kan ifrågasättas om det inte är lika angeläget med förbättrade möjligheter till muntliga förhandlingar i andra betalningssäkringsmål än dem där beslut har meddelats utan kommunikation. I samtliga mål måste ju de grundläggande villkoren för betalningssäkring bedömas. Vad som utmärker de fall där beslut fattats utan att gäldenären beretts tillfälle att yttra sig är att domstolen har funnit att fara i dröjsmål föreligger. Denna väsentliga bedömning skulle alltså redan vara avklarad när det blev tal om muntlig förhandling. Från länsrättsställning har också framförts att i mål om betalningssäkring gäldenärernas invändningar merendels avser risken för att fordringen inte kommer att betalas, en risk som alltid måste bedömas.

För egen del finner jag inte något vägande skäl för att begränsa en förbättring av handläggningsordningen i domstol till mål där beslut om betalningssäkring har fattats utan att gäldenären har beretts tillfälle att yttra sig. Ett ändrat domstolsförfarande bör enligt min mening omfatta alla mål om betalningssäkring.

När det gäller att närmare finna ett ändamålsenligt muntlighetsförfarande som stärker den enskildes ställning kan jag i och för sig hålla med om att utredningsmannens förslag i betänkandet är en fullt tänkbar lösning. I likhet med många remissinstanser befarar jag emellertid att den lösningen skulle medföra att domstolarna i många fall nödgades hålla muntliga förhandlingar där gäldenären inte infann sig. Enligt min mening bör man hellre välja en lösning som ger större möjligheter att anpassa handläggningen till förhållandena i det särskilda fallet, bl. a. gäldenärens förutsättningar och hans inställning till det allmännas framställning i målet. För en sådan smidigare ordning talar också att stor vikt måste fästas vid gäldenä-

rens eget önskemål om muntlighet. Han bör därför i förhållande till vad som nu gäller ges ett ökat inflytande på frågan om muntlig förhandling skall hållas eller inte. Enligt min mening bör den enskilde genom en särskild lagbestämmelse i princip tillförsäkras en rätt till muntlig förhandling. Ett viktigt komplement till detta är att gäldenären underrättas om sin rätt. Domstolen bör dock ges möjlighet att gå emot gäldenärens önskemål om förhandling i sådana fall där en förhandling uppenbarligen inte skulle fylla något syfte.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt föreslår jag att det i lagen förs in en bestämmelse om en utökad rätt för den enskilde till muntlig förhandling.

3.2.2. Tidsfrister

Mitt förslag: Ett beslut om betalningssäkring för en fordran som inte är fastställt skall hävas av länsrätten, om det allmänna inte har väckt talan beträffande fordringen inom sex månader från beslutet och fordringen eller underlaget för beräkning av fordringen inte heller har fastställts i annan ordning inom samma tid. Om särskilda skäl föreligger skall länsrätten få medge förlängning av tidsfristen.

Länsrättens beslut i fråga om tidsfrist skall få överklagas särskilt.

Om ett beslut om betalningssäkring har hävts därför att det allmänna har överskridit sin tidsfrist, skall nytt beslut om betalningssäkring få fattas på samma grund endast om talan har väckts beträffande fordringen eller underlaget för beräkning av fordringen har fastställts i annan ordning.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser är positiva till att en tidsgräns införs. En del befarar att sex månader är så kort tid att förlängning måste bli regel och föreslår i stället ett år. Andra menar att sex månader är för lång tid. Ett par domstolar föreslår viss tid som rätten bestämmer. Kammarrätten i Göteborg och riksdagens ombudsmän (JO) menar att beslut om förlängning måste kunna överklagas särskilt.

Flera remissinstanser påpekar att det behövs en frist även för domstolens handläggning av målet rörande fordringen och eventuellt också en yttersta gräns efter vilken betalningssäkring i intet fall får upprätthållas. Riksskatteverket har framfört synpunkten, att det vore olyckligt om den föreslagna tidsfristen inte skulle gälla för den som ställer säkerhet för att undvika betalningssäkring.

Skälen för mitt förslag: Utredningen har som tidigare nämnts undersökt de taxeringsmål i vilka beslut om betalningssäkring meddelades under år 1982. Undersökningen visar att talan hade väckts i knappt hälften av målen sex månader efter beslutet om betalningssäkring och efter ett år i knappt tre fjärdedelar. I två fall (av totalt 149) dröjde det över tre år innan talan väcktes. Länsrättens dom i skattemålet kom i hälften av målen inom 18 månader från det att beslutet om betalningssäkring fattades. Efter tre år

var fortfarande 23 mål oavgjorda och efter fem år tre mål. Utredningen har närmare undersökt ett antal taxeringsmål med särskilt lång handläggnings-tid. Det har då visat sig att det i flera fall var obekant för vederbörande taxeringsintendent att den aktuella fordringen hade betalningssäkrats. I några fall var även domaren okunnig om betalningssäkringen.

Vid lagens tillkomst förutsattes att mål i vilka betalningssäkring hade meddelats skulle behandlas med största skyndsamhet även utan att säkerhetsåtgärden gjordes tidsbegränsad. Det ansågs tillräckligt med regler om förtur som utfärdades i administrativ ordning. Resultatet av utredningens undersökning visar dock att administrativa föreskrifter om skyndsamhet är otillräckliga för att få en snabb handläggning av målen. En allmän bestämmelse i lag om skyndsamhet torde inte heller få tillräcklig effekt. För att uppnå tillfredsställande handläggningstider anser jag, i likhet med vad som föreslagits i betänkandet, att en bestämmelse om tidsgräns bör införas i betalningssäkringslagen. Tidsfristen – som bör avse att fordringen eller underlaget för fordringen skall ha bestämts t. ex. genom beslut om taxering, eller att talan beträffande fordringsanspråket skall ha väckts, t. ex. genom ansökan om eftertaxering – kan ges olika följder. Om ingen av dessa åtgärder vidtagits inom den angivna tiden, bör detta föra med sig antingen att beslutet om betalningssäkring förfaller automatiskt eller att rätten skall upphäva beslutet. Det sistnämnda alternativet är enligt min mening att föredra med hänsyn till att den tidsfrist som bestäms inte är tänkt att markera den tidpunkt då beslutet skall upphöra att gälla i normal-fallet. För verkställigheten av beslutet blir ordningen då mera praktisk. Det är nämligen enklare att kronofogdemyndigheten får besked om domstolens beslut om hävning i de undantagsfall då detta sker än att myndig-heten skall bevaka utgången av varje tidsfrist och ta reda på om talan har väckts beträffande fordringen eller om underlaget för beräkning av fordringen har fastställts på annat sätt.

Vad så gäller tidsfristens längd har remissinstanserna framfört helt olika meningar om den föreslagna tiden, sex månader. Motstående intressen gör sig gällande. Den föreslagna fristen kan anses alltför lång vid en jämförelse med kvarstad (se t. ex. 15 kap. 7 § rättegångsbalken). Den bör ju inte heller vara längre än vad som är nödvändigt. Å andra sidan pekar erfarenheterna från den praktiska hanteringen mot att en sexmånadersfrist många gånger skulle behöva överskridas. Här måste man beakta att betalningssäkrings-målen normalt avser svårutredda beskattningsförhållanden och att det inte är ovanligt att den skattskyldige förhalar utredningen.

För min del godtar jag den avvägning som utredningen gjort. Tidfristen bör alltså vara sex månader. Mitt förslag innebär således att en bestämd tidsfrist förs in i lagen. Ett alternativ till detta skulle, såsom föreslagits från ett par håll, vara att fristen bestämdes av domstolen i varje särskilt mål. Jag ser emellertid inte några egentliga fördelar hos det förslaget.

Förlängning av tidsfristen bör kunna medges om särskilda skäl finns. Beträffande kvarstad i brottmål återfinns en motsvarande regel i 26 kap. 5 § rättegångsbalken. Ansökan om förlängning skall i kvarstadsfall göras innan tidsfristen har gått ut. Detsamma bör gälla ansökan om förlängning i betalningssäkringssammanhang.

En förutsättning för förlängning bör vara att det finns särskilda skäl, såsom att den skattskyldige förhåller processen eller att utredningsmaterialet är mycket omfattande.

Ett beslut i fråga om tidsfristen bör kunna överklagas särskilt, trots att det är fråga om ett beslut som inte innebär att målet avgörs. På motsvarande sätt förhåller det sig i tvistemål. I ett sådant mål får nämligen en part, som menar att underrätten har meddelat ett beslut som innebär att målet där uppehålls i onödan, enligt 49 kap. 6 § rättegångsbalken överklaga det beslutet särskilt.

Som flera remissinstanser har varit inne på kan även diskuteras att ha en tidsfrist för handläggningen av det mål i vilket fordringsanspråket skall fastställas. Detta skulle gälla främst länsrätten. Jag vill då peka på att jag i det följande (se avsnitt 3.2.3) kommer att föreslå en reglering som innebär att länsrätten ges en bevakningsuppgift som bör medföra att någon risk för att länsrätten inte känner till att betalningssäkringsbeslut är fattat och att målet om fordringsanspråket därför skall behandlas skyndsamt inte längre kommer att finnas. Till bilden hör också att länsrätternas målbalanser har minskat påtagligt under de senaste åren och att det kan antas att måltillströmningen, som också har avtagit, kommer att avta ytterligare. Med hänsyn härtill och till de nackdelar som är förknippade med tidsfrister av det här slaget anser jag inte att det finns skäl att nu närmare överväga att införa någon tidsfrist för länsrätternas handläggning. Anmärkas kan att, när det är fråga om eftertaxering, det föreskrivs en tidsfrist för länsrättens handläggning i 116 § taxeringslagen (1956:623).

För att inte syftet med en tidsfrist skall kunna förfelas bör ett nytt beslut om betalningssäkring för samma fordran få meddelas endast om mål beträffande fordringen har anhängiggjorts vid domstol eller fordringen eller underlaget för beräkning av fordringen har bestämts i annan ordning. Såsom utredningen föreslagit bör ett sådant hinder mot ny betalningssäkring ställas upp enbart för fall där det är full identitet med den fordran som först lett till betalningssäkring. Det skall inte bara vara fråga om samma fordringsslag och samma tidsperiod utan också om att fordringsanspråket grundar sig på samma omständigheter.

Till sist vill jag något beröra riksskatteverkets propå om motsvarande tidsfrister för väckande av talan m. m. i de fall där en betalningssäkring har underlåtit eller hävts därför att säkerhet har ställts. Dessa fall är av en speciell karaktär genom att de har en stark prägel av frivillighet från den enskildes sida. I det senare (avsnitt 3.3.3) skall jag redogöra för verkan av att säkerhet ställs. En del remissinstanser har i det sammanhanget påpekat, att en gäldenär bör kunna få frågan om återlämnande eller nedsättning av säkerhet prövad av domstol. Båda dessa ändringar skulle innebära införandet av ett nytt institut — ett slags förhandsbesked beträffande betalningssäkring. Något sådant förslag lägger jag inte fram.

Mitt förslag: Länsrätten skall kontinuerligt övervaka att förutsättningarna för betalningssäkring alltså är för handen och självant häva ett beslut i den mån förutsättningar för beslutet inte längre föreligger. Ett beslut får hävas helt eller delvis även om beslutet är föremål för prövning i överinstans. Gäldenären skall upplysas om att han kan begära att länsrätten häver beslutet helt eller delvis.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak i väsentliga delar med mitt. Utredningen har dock funnit, att ordningen kräver att samtliga beslut om betalningssäkring är interimistiska och att målet skall avskrivas när behov av ändringar inte längre kan uppkomma.

Remissinstanserna: Nästan alla tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinringar. Bland de domstolar som tillämpar betalningssäkringslagen råder dock delade meningar om gällande rätt vad gäller länsrätts befogenhet och skyldighet att ompröva ett beslut om betalningssäkring när anledning yppas, t. ex. när bevisläget i skatteprocessen ändras. Bl. a. domstolsverket menar att det kan ifrågasättas om en så omfattande bevakningsuppgift som förslaget förutsätter bör läggas på länsrätterna. Kammarrätten i Göteborg föreslår att domstolen ges befogenhet att ex officio häva eller justera ett förordnande om betalningssäkring när den slutligt avgör skattefrågan men att justeringar i övrigt bör göras endast på talan av part. Den fiskala sidan skulle åläggas att bevaka frågan och att väcka talan om hävande eller justering när det finns anledning till det.

Skälen för mitt förslag: Betalningssäkring måste ofta tillgripas i ett tidigt skede av en skatteutredning. Visar det fortsatta utredningsarbetet att beslutet om betalningssäkring bygger på felaktiga förutsättningar bör beslutet snabbt kunna ändras.

I betänkandet framhålls att beslut om betalningssäkring inte har kommit att fortlöpande anpassas till det allmännas fordringsanspråk. Bl. a. nämns att det har förekommit flera fall där det allmännas yrkande i skattemålet har lagts på en avsevärt lägre nivå än den som svarar mot den tidigare beslutade betalnings- säkringen, utan att betalningssäkringsbeslutet har ändrats. Vidare har någon justering av beslutet många gånger inte skett i samband med domen i skatte- eller avgiftsmålet även om fordringen har fastställts till ett lägre belopp än vad som har säkrats. Den tid som går från det att saken avgörs till dess att fordringen kan drivas in kan variera från fall till fall. Inte sällan går flera månader. Att betalningssäkringsbeslutet inte under sådan tid bör kvarstå i den mån det avser ett för högt belopp säger sig självt. Beslutet bör således justeras i samband med att underlaget för skatten, tullen eller avgiften fastställs. Även efter det att betalningssäkrings- beslutet justerats på detta sätt kan det finnas anledning att häva beslutet, t. ex. därför att gäldenären betalar skulden.

Att ändring av ett beslut ibland inte har förts på tal trots att så borde ha skett exempelvis därför att fordringsanspråket satts ned, vittnar om en bristande bevakning av betalningssäkringarna. För länsrätternas del är

betalningssäkringsinstitutet så konstruerat att det inte uttryckligen ankommer på dem att bevaka betalningssäkringarna. I fråga om t. ex. ej fastställda fordringar som avser taxering har slutligt beslut om betalningssäkring nästan alltid meddelats när taxeringsmålet anhängiggörs i länsrätten. Utredningen har därför funnit, att något slutligt beslut om betalningssäkring inte borde meddelas. I stället skulle det i lagtexten anges att varje beslut skulle gälla till dess annat förordnas, vilket skulle medföra att ett mål om betalningssäkring skulle vara oavslutat hos länsrätten så länge behov av ändring kunde uppstå. Ett mål skulle därvid normalt avslutas i länsrätten först genom att rätten när fordringen kan drivas in avskriver målet från vidare handläggning.

I lagrådsremissen framfördes att — för att ändringar av det allmännas fordringsanspråk snabbt skall leda till att beslut om betalningssäkring ändras — den processuella ordningen bör vara sådan att länsrätten kontinuerligt övervakar att de förutsättningar som legat till grund för beslutet alltjämt är för handen. Det processtekniska förslaget i lagrådsremissen blev att man såsom utredningen föreslagit i lag borde föreskriva att alla beslut om betalningssäkring skulle gälla till dess annat förordnades, dvs. vara interimistiska. I lagrådsremissen uttalades dock att en länsrätt i dag inte kunde anses förhindrad att självant häva ett beslut helt eller delvis utan att det rentav kunde göras gällande att länsrätten på grund av den nuvarande bestämmelsen i 7 § skall ändra ett beslut om förutsättningarna för det har ändrats till den enskildes fördel även utan att part yrkar det. Det kunde emellertid konstateras att omprövningar på länsrättens eget initiativ är sparsamt förekommande.

I sitt yttrande har lagrådet som sin mening framfört att det redan av gällande rätt följer att ett beslut om betalningssäkring står "öppet" i länsrätten i den meningen att beslutet genast skall hävas helt eller delvis om förutsättningarna har ändrats till den enskildes fördel samt att det också får anses följa av nuvarande bestämmelser att länsrätten kan vara skyldig att självant häva ett beslut om betalningssäkring. Detta innebär enligt lagrådets uppfattning att man inte behöver beteckna betalningssäkringsbeslut som interimistiska för att uppnå det avsedda syftet. Att uttryckligen göra besluten interimistiska skulle också innebära en skillnad i förhållande till reglerna om kvarstadsbeslut.

De fördelar som eftersträvades genom att, såsom föreslogs i lagrådsremissen, besluten endast skulle gälla till dess annat förordnades var inte främst att målen skulle stå "öppna" i betydelsen att besluten var möjliga att ändra utan "öppna" i betydelsen oavslutade handlägningsmässigt hos länsrätten. Det var därmed fråga om en reglering betingad främst av praktiska hänsyn. Den skulle klargöra att länsrätten borde ta initiativ till att ändra ett beslut så snart det fanns skäl för det. Länsrätten skulle övervaka att betalningssäkringarna anpassades efter händelseutvecklingen, bl. a. när bevisläget i skatteprocessen ändrades. Ordningen skulle få till följd bl. a. att, i det fall ett beslut överprövades i högre instans, akten automatiskt skulle återsändas till länsrätten. Konsekvensen skulle också bli, att gäldenären lättare borde förstå att hans möjlighet att få beslutet ändrat inte var förbi efter överklagandetidens utgång om det angavs att beslutet skulle gälla till dess

annat förordnades. Enligt min mening kan det även finnas skäl att i det här avseendet införa regler för betalningssäkringsbesluten som innebär en skillnad i förhållande till reglerna om kvarstad. Detta framstår inte som omotiverat med tanke på att det skulle markera att länsrätten gavs en för förvaltningsdomstol inte främmande uppgift att ta tillvara en parts intressen (jfr 8 § förvaltningsprocesslagen). Jag kan emellertid ansluta mig till lagrådets uppfattning att dessa syften bör kunna uppnås utan att man använder lagtekniken med interimistiska beslut, och jag har därför stannat för att på lagrådets inrådan avstå från att föreslå en sådan ordning.

Som lagrådet har förordat föreslår jag i stället, att en bestämmelse som uttryckligen anger att länsrätten skall pröva fråga om hävning och att detta skall ske på parts yrkande eller om det annars finns skäl för det läggs till den nuvarande bestämmelsen om hävning (6 § i mitt lagförslag). I sak avses alltså i princip detsamma som angavs i lagrådsremissen, nämligen bl. a. att det blir en uppgift för länsrätten att övervaka att ett beslut om betalningssäkring inte består till högre belopp eller under längre tid än vad som erfordras. Enligt min mening bör emellertid detta komma till ett något tydligare uttryck än som följer av den föreslagna lagtexten. En kompletterande bestämmelse om att länsrätten skall hålla sig underrättad om de fall där beslut om betalningssäkring har meddelats bör därför också införas. En sådan bestämmelse bör tas in i förordningen (1978:881) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (betalningssäkringsförordningen). Ett förslag om detta bör senare tas upp inför regeringen.

Den bevakningsuppgift som länsrätten härigenom åläggs har av några remissinstanser ansetts alltför krävande. Jag vill därför säga att det årliga antalet betalningssäkringsfall i hela landet inte torde ha överstigit 200 under de senaste åren, varför uppgiften inte kan antas komma att bli särskilt betungande.

Från något håll har framförts, att bevakningsuppgiften i stället borde ligga på det allmänna. Redan i dag ankommer det emellertid på det allmänna ombudet att hålla sig underrättad om betalningssäkringar som avser fordringar som inte har fastställts. Detta har inte fungerat på ett tillfredsställande sätt.

Jag föreslår också en bestämmelse som innebär att gäldenären skall upplysas om att han när som helst kan påkalla att betalningssäkringen sätts ned. Om den upplysningen inte lämnas, ligger det i farans riktning att gäldenären får uppfattningen att den enda möjligheten att få beslutet ändrat är genom att överklaga beslutet.

Jag ansluter mig till utredningsförslaget, att handläggningen i länsrätten skall fortgå även om beslutet om betalningssäkring överklagas. Länsrätten bör således vara oförhindrad att helt eller delvis häva betalningssäkringen under den tid överklagandet prövas i högre instans. Överklaganden inges numera till länsrätten och behov av att ändra ett beslut kan framträda genom att klaganden där kommer med nya uppgifter av betydelse. Anledning att ändra en betalningssäkring kan också framkomma vid skriftväxlingen i målet angående fordringen.

Om länsrättens ändring inte leder till det resultat som klaganden yrkat i överklagandet bör överinstansen pröva det nya beslutet. Detta motsvarar

vad som gäller enligt 28 § förvaltningslagen (1986:223). Bestämmelsen förändrades bl. a. av önskemålet att förskjuta tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet till första instans. Den nu föreslagna ordningen för betalningssäkringsmålen bör också motverka att processen förskjuts till överinstanserna.

Genom mitt förslag kommer ett ökat ansvar att läggas på länsrätten för att ett beslut om betalningssäkring justeras eller hävs om nytillkomna omständigheter bör leda till det. Som påtalats i betänkandet finns det även andra, liknande svagheter i den nuvarande ordningen, nämligen brister i kommunikationen mellan länsrätten, allmänna ombudet och kronofogdemyndigheten. Som exempel anges bl. a. att en betalningssäkring har kvarstått trots att fordringen har betalats och att verkställigheten av ett beslut om betalningssäkring inte har gått åter efter det att beslut om betalningssäkring har ändrats.

De nu nämnda bristerna har enligt utredningens bedömning sin grund i att det i författningarna om betalningssäkring inte klart anges vilka uppgifter, utöver de som är mera grundläggande, som ankommer på de olika myndigheterna. Avsaknaden av närmare bestämmelser bör därför rättas till så att nödvändiga underrättelser inte uteblir. Som utredningen har föreslagit och remissinstanserna instämt i bör författningskompletteringar ske i det avseendet. Ändringarna bör göras i betalningssäkringsförfordningen och innebära i huvudsak följande. Länsskattemyndigheten skall hålla sig underrättad om den betalningssäkrade fordringen så länge beslutet om betalningssäkring kan behöva ändras. Bör beslutet ändras skall länsskattemyndigheten göra framställning om det. Länsskattemyndigheten skall vidare underrätta kronofogdemyndigheten när ett beslut om betalningssäkring har ändrats. Ett förslag om sådana ändringar i betalningssäkringsförfordningen kommer att tas upp inför regeringen senare.

För att ytterligare förbättra samordningen mellan berörda myndigheter har utredningen framfört, att riksskatteverket genom centrala ändringar i ADB-stödet för kronofogdemyndigheterna torde kunna se till att en ADB-mässig sammankoppling sker mellan uppgiften att en gäldenär är restförd för en skuld och uppgiften att betalningssäkring har beslutats för att säkra betalning av den skulden. Riksskatteverket har i sitt remissvar tvärtom menat att risken för misstag är mindre med den nuvarande ordningen, som innebär att kronofogdemyndigheten får en rapport från ADB-systemet när en gäldenär som har åtgärdsmarkeringen betalningssäkring restförs. Det åligger sedan kronofogdemyndigheten att bedöma om det belopp som har restförts omfattas av beslutet om betalningssäkring. Denna bedömning kan inte överlätas åt ett maskinellt system. Verket understryker vikten av att domstolarna klart anger vilka skatteslag och tidsperioder som resp. skuldbelopp i beslutet om betalningssäkring avser.

Mitt förslag: Det allmännas talan i mål om betalningssäkring skall föras av länsskattemyndigheten i stället för av det allmänna ombudet. En länsskattemyndighet får uppdra åt en annan länsskattemyndighet att föra talan, om den andra myndigheten medger det. Riksskatteverket får ta över uppgiften att föra det allmännas talan.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Förslaget godtas. Ett par remissinstanser efterlyser dock bestämmelser som garanterar att beslut i frågor om betalningssäkring fattas av personer med tillräckligt hög kompetens.

Skälen för mitt förslag: Förslaget i betänkandet om att avveckla de nuvarande allmänna ombuden i betalningssäkringsmål och att ombudens uppgifter i stället skall läggas på länsskattemyndigheterna ligger i linje med riksdagens beslut hösten 1986 i fråga om de dåvarande taxeringsintendenterna i taxeringsmål (prop. 1986/87:47, SkU 11). Ordningen med taxeringsintendenter, som var mer eller mindre självständiga i förhållande till skatteförvaltningen i övrigt, avskaffades då. I taxeringsprocessen företräds det allmänna numera av länsskattemyndigheten som sådan. Den ändrade ordningen syftade bl. a. till att förbättra samspelet mellan de olika funktionerna inom beskattningskedjan – utredning, revision, beslut, processföring m. m.

För frågan om betalningssäkring är det angeläget att söka råda bot på den bristande samordning som enligt vad jag tidigare nämnt har kunnat konstateras på det allmännas sida. Att föra över det allmänna ombudets uppgifter på länsskattemyndigheten bör förbättra samordningen mellan de olika verksamheter inom skatteförvaltningen som berörs av betalningssäkring. Länsskattemyndigheten svarar ju redan i flertalet fall för det allmännas processföring beträffande fordringsanspråket, eller fastställer själv fordringen, och har hand om uppbörden av fordringen. Det är också följdriktigt att låta länsskattemyndigheten föra talan i betalningssäkringsmålet med hänsyn till att en strävan bör vara att, i det fall länsrätten även skall pröva målet beträffande fordringen, sammanlänka de båda målen.

Det av utredningen framlagda förslaget svarar mot riksdagens nyssnämnda beslut också därigenom att en länsskattemyndighet skall kunna uppdra åt en annan länsskattemyndighet att föra det allmännas talan, liksom att riksskatteverket skall få ta över uppgiften att föra talan se (18 § taxeringslagen (1956:623)). I likhet med remissinstanserna ansluter jag mig till utredningsförslaget.

En angränsande fråga som också tagits upp i betänkandet är om det behövs några särskilda författningsändringar med anledning av vikten av att de tjänstemän som i olika situationer är behöriga att befatta sig med frågor om betalningssäkring är kvalificerade. Några sådana författningsändringar har inte föreslagits. Det huvudsakliga skälet till detta anges vara att det – såvitt utredningen kunnat utröna – genomgående är kvalificerade

och erfarna tjänstemän som utreder och beslutar i frågor om betalningssäkring.

För min del vill jag understryka det angelägna i att berörda tjänstemän har särskild erfarenhet och utbildning för de uppgifter som anförtros dem. Detta gäller i hög grad dem som skall ta ställning till huruvida en ansökan om betalningssäkring skall ges in. Men det gäller också dem som har hand om de underliggande skatteutredningarna, som vanligen avser revisioner i samband med brottsmisstanke eller andra omfattande revisioner. När det gäller det allmänna ombudets nuvarande uppgifter bör nyordningen självfallet inte leda till en sänkning av de kompetenskrav som hittills har ställts. I praktiken behöver ju inte heller något personbyte äga rum. Ansvaret i dessa frågor bör kunna anförtros länsskattemyndigheten, som för övrigt redan har det övergripande ansvaret genom att den förordnar det allmänna ombudet.

Jag delar utredningens uppfattning att några särskilda lagbestämmelser om kompetens o. d. inte behövs beträffande länsskattemyndighetens tjänstemän. Dessutom ansluter jag mig till utredningens bedömning att det inte heller behövs några särskilda författningsbestämmelser vad gäller domare samt tjänstemän vid kronofogdemyndighet.

3.2.5 Sekretess

Min bedömning: Inga ändringar av nuvarande regler om sekretess föreslås.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med min.

Remissinstanserna: Nästan samtliga remissinstanser ställer sig bakom utredningens ståndpunkt.

Skälen för min bedömning: Jag har med anledning av en fråga i riksdagen, där det påtalades att en enskild kan drabbas av skada redan genom att ett beslut om betalningssäkring fattas, särskilt uppdragit åt utredningen att behandla frågan om sekretessbeläggning av interimistiska beslut. Utredningen har emellertid inte föreslagit en sådan lösning utan i stället bl. a. hänvisat till sitt förslag om att förmögenhetsskada som uppkommit på grund av att ett felaktigt beslut fått spridning via massmedia skall ersättas.

Jag delar utredningens uppfattning att det skulle strida mot grundprinciperna i sekretesslagen (1980:100) att sekretessbelägga beslut som fattas utan att part beretts tillfälle att yttra sig. I motiven till de aktuella bestämmelserna, 12 kap. 4 § sekretesslagen, uttalas också att intresset av offentlighet från rättssäkerhetssynpunkt är särskilt starkt i fråga om själva domslutet eller motsvarande del av annat domstolsbeslut. För att gå emot gällande principer om sekretess för domstolsbeslut måste det föreligga mycket starka skäl. När det gäller interimistiska beslut om betalningssäkring måste vägas in att det — enligt vad som framkommit — endast i ett fåtal fall har förekommit att den enskilde har lidit betydande förluster till följd av beslut som sedermera visat sig grundade på felaktiga förutsättningar. Av

särskild betydelse i det här sammanhanget är att jag i det följande (avsnitt 3.4) också föreslår särskilda regler om skadestånd för det fall att någon drabbas av ett felaktigt beslut.

Prop. 1989/90: 3

Med hänsyn till vad jag nu har sagt föreslår jag ingen ändring av sekretessreglerna.

3.3 Rättsverkan m. m.

3.3.1 Verkan av betalningssäkring

Mitt förslag: Om kronofogdemyndigheten i ett enskilt fall tillåter utbyte av betalningssäkrad egendom skall förmånsrätt på grund av betalningssäkring gå åter vid konkurs endast om förmånsrätten i den ursprungligen betalningssäkrade egendomen har inträtt senare än tre månader före fristdagen enligt 4 kap. konkurslagen. Detsamma skall gälla vid utbyte av utmätt egendom.

Medel som har betalningssäkrats bör göras räntebärande.

Utredningens förslag: Något förslag som gäller utbyte av säkrad egendom läggs inte fram. I fråga om att göra betalningssäkrade medel räntebärande överensstämmer utredningens förslag med mitt.

Remissinstanserna: Någon remissinstans har uttryckt att det måste anses socialt riktigt att få byta ut säkerhet mot annan med bibehållen förmånsrätt för staten. Sveriges advokatsamfund anför att förmånsrätt inte borde följa av betalningssäkring. Denna förmånsrätt kan enligt samfundet motverka själva syftet med betalningssäkringsåtgärden. Det kan nämligen bli nödvändigt för den skattskyldige eller hans övriga borgenärer att begära den skattskyldige i konkurs för att inom lagstadgad återvinningsfrist få förmånsrätten för betalningssäkringen att gå åter.

Förslaget om att betalningssäkrade medel skall göras räntebärande godtas.

Skälen för mitt förslag: Den tid som går från uppkomsten av en sådan fordran som blir föremål för betalningssäkring till dess att den kan drivas in är i regel lång. Någon sedvanlig kreditprövning i samband med att fordringen uppstår kan inte göras. I de sammanhang där betalningssäkring aktualiseras måste man dessutom räkna med konstruerade civila fordringar. Dessa omständigheter medför tillsammans att den förmånsrätt som följer av betalningssäkring enligt min mening inte kan avvaras (jfr prop. 1978/79:28 s. 123).

Även om förmånsrätt därför bör följa av en verkställd betalningssäkring talar åtskilligt för att gäldenären bör ha ett stort inflytande i fråga om vilken egendom som skall tas i anspråk. Detta förutsätter dock att det finns fullgoda alternativ för täckning av det allmännas anspråk. Enligt gällande rätt – 10 § betalningssäkringslagen jämförd med 4 kap. 3 § utsökningsbalken – skall också av utmättningsbar egendom i första hand tas i anspråk sådan tillgång som kan användas för fordringens betalning med minsta kostnad, förlust eller annan olägenhet för gäldenären. Möjligheten för

gäldenären att byta ut betalningssäkrad egendom är emellertid mycket begränsad. I frågan huruvida utbyte bör medges är 4 kap. 13 § konkurslagen (1987:672) av betydelse. Där föreskrivs, att förmånsrätt på grund av betalningssäkring skall återgå, om förmånsrätten har inträtt senare än tre månader före den dag då ansökan om konkurs kom in till tingsrätten. Förmånsrätten inträder inte med länsrättens beslut att egendom som svarar mot ett visst belopp får tas i anspråk genom betalningssäkring utan först genom säkringsåtgärden. Därför kan kronofogdemyndigheten anse att utbyte bör vägras även när det inte förhåller sig så att tredje man under mellantiden har förvärvat särskild förmånsrätt i erbjuden surrogategendom.

Enligt min mening bör man så långt som möjligt underlätta för en gäldenär att byta ut betalningssäkrad egendom utan att förmånsrätten påverkas. Jag föreslår därför att den nämnda bestämmelsen i 4 kap. 13 § konkurslagen inte skall gälla om förmånsrätten grundar sig på beslut om utbyte mot egendom som betalningssäkrats tidigare än tre månader före konkursansökningen.

Lagrådet har påpekat, att vissa uttalanden i förarbetena till utsökningsbalken tyder på att en ordning som avses följa av den nu föreslagna bestämmelsen gäller redan i dag. Jag finner det lämpligt att ange regeln i lagtexten och att den, i enlighet med vad lagrådet föreslagit, får gälla vid utbyte av både utmätt och betalningssäkrad egendom. I denna fråga har jag samrått med chefen för justitiedepartementet.

Enligt 13 kap. 1 § utsökningsförordningen (1981:981) skall medel som flyter in i ett enskilt mål göras räntebärande. Jag delar utredningens uppfattning att detsamma bör gälla betalningssäkrade medel. Ett förslag om att en bestämmelse av denna innebörd tas in i utsökningsförordningen kommer senare att tas upp inför regeringen.

I det här sammanhanget bör nämnas att jag inte lägger fram något förslag som särskilt tar sikte på att förhindra att värdet av betalningssäkrad egendom minskar. Utredningen har tagit upp frågan men inte ansett sig kunna föreslå en utbyggnad av regelsystemet i det här avseendet. De lösningar som har diskuterats skulle enligt utredningen leda till att kronofogdemyndigheternas resurser togs i anspråk i en omfattning som inte stod i rimlig proportion till de vinster som skulle kunna uppnås.

3.3.2 Verkan av beslut om hävning

Mitt förslag: Beslut om hävning skall gälla omedelbart. En möjlighet för domstolen att förordna annorlunda skall tillskapas för det fall att det finns en påtaglig risk för att en omedelbar återgång av verkställigheten skulle medföra att en prövning i högre instans i praktiken skulle komma att sakna betydelse.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Samtliga menar att ett beslut om hävning skall gälla

omedelbart. De flesta är positiva också till förslaget om möjlighet för domstol att förordna att beslutet inte skall gälla förrän det har vunnit laga kraft. Ett par instanser, bl. a. Sveriges advokatsamfund, är tveksamma. Det framhålls att ett sådant förordnande skulle fattas som ett tecken på domstolens osäkerhet och möjligen föranleda onödiga överklaganden. Möjligheten att begära inhibition hos överinstansen måste anses tillfyllest.

Skälen för mitt förslag: Enligt 9 § betalningssäkringslagen får ett beslut om betalningssäkring verkställas genast. Däremot finns i lagen ingen bestämmelse om vad som skall gälla rörande verkställigheten när ett beslut har hävts.

Det får anses stå klart att huvudregeln bör vara att verkställigheten genast skall återgå när ett beslut om betalningssäkring upphävs.

Innebörden av gällande rätt i fråga om möjligheten för domstolen att förordna att ett beslut om hävning av en betalningssäkring inte skall gälla genast har för några år sedan berörts av riksdagens ombudsmän (justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1988/89 s. 297). En länsrätt hade beslutat att låta ett beslut om betalningssäkring bestå till dess att dess dom beträffande eftertaxeringen, vari yrkandet om eftertaxering lämnades utan bifall, vann laga kraft. Justitieombudsmannen fann därvid att länsrättens tillämpning av betalningssäkringslagen var oriktig.

Som anges i betänkandet kan det finnas anledning att i vissa fall göra undantag från nämnda huvudregel om att verkställigheten genast skall återgå. Så bör kunna ske om det i målet finns en svårbedömd rättsfråga och det föreligger en påtaglig risk för att en omedelbar återgång av verkställigheten skulle medföra att en prövning i högre instans i praktiken skulle komma att sakna betydelse. Rätten bör alltså då kunna förordna att beslutet inte skall gälla förrän det har vunnit laga kraft.

Tilläggas bör att det enligt utskökningsbalken finns liknande möjligheter att hejda återgång av en verkställighet. Bestämmelser om detta finns i 3 kap. 22 § första stycket utskökningsbalken, som dock inte tillämpas när det gäller betalningssäkring. Enligt lagrummet skall, om en exekutionstitel upphävs, redan vidtagna åtgärder för verkställighet genast återgå, såvida inte annat har förordnats. Anledning att meddela ett sådant förordnande skulle enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1980/81:8) kunna föreligga om bedömandet av en tveksam fråga har varit avgörande för domen och en omedelbar återgång av verkställigheten skulle medföra olägenheter som svårligen kan avhjälpas om högre instans skulle komma till ett annat resultat.

Möjligheter för en domstol att förordna särskilt om verkställigheten synes finnas på några angränsande rättsområden, nämligen i fråga om både kvarstad och beslag enligt rättegångsbalken. När det gäller beslag har Svea hovrätt (i dom den 16 februari 1988 i ett brottmål vari högsta domstolen inte meddelade prövningstillstånd) funnit att ett beslag skulle bestå till dess att hovrättens dom vann laga kraft i ansvarsdelen, trots att den tilltalade frikändes. Rätten ansåg, att det skulle framstå som stötande att beslaget hävdades och det beslagtagna (en dyrbar tavla) utlämnades till den tilltalade varigenom denne skulle ges möjlighet att, genom att undanska eller förstöra den, omöjliggöra en meningsfull prövning i överins-

tans. För kvarstad gäller enligt 15 kap. 8 § rättegångsbalken att rätten skall ompröva kvarstadsfrågan när den dömer i målet. Enligt doktrinen (se härom Ekelöf, Rättegång III, femte uppl. s. 11) skall ett förordnande om kvarstad i regel omedelbart hävas om käromålet ogillas. Är saken svårbedömbär och har man att räkna med att kāranden överklagar, kan det emellertid finnas skäl att göra undantag härifrån.

Som har framgått delar jag utredningens uppfattning att det bör vara möjligt att i betalningssäkringssammanhang förordna på liknande sätt för att en prövning i överinstans skall vara meningsfull. I normalfallet skall givetvis verkställigheten omedelbart återgå; det är bara i undantagsfall som domstolen bör förordna annat.

3.3.3 Verkan av att säkerhet ställs

Mitt förslag: Om säkerhet ställs skall länsrätten häva beslutet om betalningssäkring.

Kronofogdemyndigheten skall kunna ta emot säkerhet även sedan beslutet om betalningssäkring har verkställts.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt utom så till vida, att utredningen också föreslår att länsrätten skall åläggas att informera gäldenären om möjligheten att ställa säkerhet.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser instämmer i utredningens förslag. Några har ansett att gäldenären måste kunna få frågan om återlämnande eller nedsättning av ställd säkerhet prövad av domstol.

Skälen för mitt förslag: Enligt 18 § betalningssäkringslagen får kronofogdemyndigheten, i stället för att verkställa ett beslut om betalningssäkring, ta emot säkerhet som gäldenären eller någon annan erbjuder sig att ställa. När säkerhet har ställts för hela fordringen föreligger inte längre någon påtaglig risk för utebliven betalning och därmed inte heller förutsättning för betalningssäkring. Beslutet om betalningssäkring bör i det läget hävas. Detta bör med hänsyn till att viss osäkerhet visat sig råda i denna fråga framgå av lagtexten.

Möjligheten att ställa säkerhet är i första hand avsedd för det fall att det finns ett beslut om betalningssäkring. I praktiken förhåller det sig så, att säkerhet i allmänhet ställs först sedan beslutet har verkställts. Detta bör — som jag återkommer till i det senare — föranleda en justering av 18 § i lagen.

Säkerhet kan ställas också för att undvika beslut om betalningssäkring. Genom att ställa säkerhet kan gäldenären komma ifrån den uppmärksamhet, med t. ex. försämrade kreditmöjligheter som följd, som ett beslut om betalningssäkring kan medföra. Som tidigare sagts är det kronofogdemyndigheten som fattar beslut huruvida erbjuden säkerhet skall accepteras. Om betalningssäkring inte har beslutats skall länsskattemyndigheten anvisa den kronofogdemyndighet till vilken gäldenären skall vända sig. Bestämmelser om säkerhet finns i lagen (1978:882) om säkerhet för skatte-

fordringar m. m. Enligt 5 § denna lag får talan inte föras mot kronofogdemyndighetens beslut att ej ta emot erbjuden säkerhet.

Prop. 1989/90: 3

Om erbjuden säkerhet inte accepteras kan gäldenären likväl i betalningssäkringsmålet uppge att han är beredd att ställa säkerhet, något som kan påverka bedömningen av om det finns påtaglig risk för utebliven betalning eller ej. (I rättsfallet RÅ 1984 Aa 50 hade inte framkommit sådan påtaglig risk för undandragande som fordras för beslut om betalningssäkring, bl. a. med hänsyn till att gäldenären hade satt in visst belopp på spärrat bankkonto.)

Vid lagens tillkomst anförde departementschefen att det över huvud taget fanns anledning att stimulera frivilliga aktiviteter från gäldenärens sida (prop. 1978/79:28 s. 130). Vid den nu gjorda översynen har utredningen gått vidare i den riktningen. Man har föreslagit att gäldenären skall upplysas om möjligheten att ställa säkerhet när han föreläggs att yttra sig i målet. Om länsrätten har meddelat beslut om betalningssäkring utan att dessförinnan ha hört gäldenären, bör enligt utredningen upplysningen tas in i beslutet.

För egen del ställer jag mig tveksam till förslagen i den här delen. I och för sig finns det mycket som talar för att det allmänna bör ha ambitionen att i ett tidigt skede av utredningsarbetet försöka förmå gäldenären att ställa säkerhet för fordringen och därmed undvika betalningssäkring. Den ambitionen får dock inte gå ut över gäldenären på så sätt att han mer eller mindre tvingas att avstå från domstolsprövning av frågan, vilket ju i själva verket kan sägas vara innebörden av utredningsförslaget med hänsyn till att endast domstol får besluta om betalningssäkring. Det missförhållandet synes kunna botas genom att ge gäldenären möjlighet att vända sig till domstol i frågan om säkerhet. En del remissinstanser har också ansett att det finns skäl att öppna en sådan möjlighet. I så fall skulle domstolsprövningen avse huruvida förutsättningar för betalningssäkring föreligger. Domstolens beslut i frågan skulle bli offentligt. Men orsaken till att gäldenären ställer säkerhet utan att det finns beslut om betalningssäkring torde normalt vara just att undvika en domstolsprövning med åtföljande offentlighet. En väsentlig förutsättning för att ställa säkerhet skulle alltså undergrävas.

För egen del vill jag framhålla att det ytterst bör ankomma på domstol att avgöra om förutsättningarna för betalningssäkring föreligger. Detta bör göras i den ordning som redan är föreskriven. Att en myndighet på någon annan grund än domstolsbeslut vidtar åtgärder liknande dem som kan följa när ett beslut om betalningssäkring föreligger är enligt min mening tvetydigt. Vad gäller verkställigheten bör det med hänsyn härtill vila på kronofogdemyndigheten att på samma sätt som i dag pröva vilken åtgärd som bör vidtas för att säkra betalningen av fordringen. Den åtgärd bör då väljas som är mest effektiv från statsverkets synpunkt och till minst skada för gäldenären.

Med hänsyn till vad jag nu sagt föreslår jag ingen sådan kompletterande bestämmelse som utredningen har föreslagit.

Mitt förslag: Om ett beslut om betalningssäkring består när verkställighet äger rum för den fordran som betalningssäkringen avser skall kostnad för verkställighet av beslutet om betalningssäkring anses som en kostnad för den förstnämnda verkställigheten.

Utredningens förslag: Utredningen har inte tagit upp denna fråga.

Remissinstanserna: Riksskatteverket har påtalat att det är en brist att de regler som gäller för kostnader för verkställighet av kvarstadsbeslut inte gäller också kostnader för verkställighet av beslut om betalningssäkring.

Skälen för mitt förslag: I 14 § förordningen (1981:1185) om utsökningsavgifter anges, att någon utsökningsavgift inte utgår i mål om verkställighet av betalningssäkring. Detta innebär att förrättningskostnader, t.ex. kostnader som uppkommit för vård av egendom som har varit betalningssäkrad, inte heller får tas ut vid en efterföljande verkställighet (utmätning) för den fordran som betalningssäkringen avsåg. Staten måste alltså stå för kostnaderna.

Vid beslut om kvarstad kan däremot motsvarande förrättningskostnader tas ut av gäldenären. Förrättningskostnaderna skall nämligen anses som kostnader för verkställigheten för det anspråk som har föranlett kvarstaden (17 kap. 9 § första stycket utsökningsbalken). Detta gäller dock bara under förutsättning att kvarstaden alltjämt består när den senare verkställigheten äger rum.

Enligt min mening finns det inte bärande skäl för att på den här punkten ha ett annat kostnadsansvar vid betalningssäkring än vid kvarstad. Jag föreslår därför att det i betalningssäkringslagen tas in en bestämmelse som svarar mot vad som föreskrivs om förrättningskostnader vid kvarstad i 17 kap. 9 § utsökningsbalken.

Mitt förslag förutsätter att en ändring också görs i förordningen om utsökningsavgifter. Ett förslag om detta kommer att senare tas upp inför regeringen.

Man skulle kunna tänka sig att förrättningskostnader för försäljning av lös egendom enligt 11 § betalningssäkringslagen fick tas ut ur köpeskillingen. Detta gäller i motsvarande situation vid kvarstad (17 kap. 10 § utsökningsbalken). Gäldenären skulle i så fall gå miste om räntan på pengarna fram till dess att fordringen fastställs och indrivning sker. Denna tid är längre vid betalningssäkringsbeslut än vid kvarstadsbeslut. Om betalningssäkringsbeslutet ändras efter omprövning kan fråga uppkomma om viss del av förrättningskostnaderna borde återbetalas till gäldenären. Jag anser det enklast att förrättningskostnader av nu aktuellt slag behandlas som övriga förrättningskostnader i mål om betalningssäkring, dvs. att de får tas ut av gäldenären endast i den mån verkställigheten alltjämt består när fordringen drivs in och först då.

Mitt förslag: Staten skall ersätta skada till följd av betalningssäkring för en icke fastställd fordran, om fordringen inte fastställs eller fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har betalningssäkrats. Ersättningen kan jämkas vid medvållande från gäldenärens sida eller om det annars framstår som oskäligt att ersättning utgår.

Ersättning skall utgå för ren förmögenhetsskada som är av någon betydelse, dock inte för kostnad för biträde eller bevisning.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak i väsentliga delar med mitt förslag. En olikhet är att ersättning skall utgå endast för skada i form av förlorad arbetsförtjänst och intrång i näringsverksamhet. En annan skillnad är att skadan skall vara betydande för att ersättning skall utgå.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna anser att förslaget är angeläget. Även om frågan behöver behandlas i ett vidare sammanhang tillstyrks förslaget intill dess att så sker.

Flera remissinstanser vänder sig mot att ersättning skall kunna utgå endast vid betydande skada. Många anser vidare att all form av skada skall ersättas eller att området ersättningsgilla kostnader i vart fall måste utvidgas. En del understryker att skadeståndsansvaret skall vara strikt som vid kvarstad.

Företrädarna för näringslivet påpekar att för jämkning bör krävas ett orsakssamband mellan gäldenärens handlande och det oriktiga betalningssäkringsbeslutet. Det har också ifrågasatts om ett villkor för rätt till ersättning skall vara att den enskilde för talan mot beslutet. Om en skada ej kan repareras även om beslutet skulle upphävas efter överklagande blir överklagandet meningslöst. Från ett håll framförs att flera av utredningens detaljbestämmelser bör kunna undvaras; i stället bör man tillämpa ordinära skadeståndsrättsliga resonemang om medvållande och s.k. adekvat kausalitet.

Bakgrunden till mitt förslag: För skada som den enskilde tillfogats till följd av ett beslut om betalningssäkring som senare visar sig vara oriktigt kan ersättning utgå enligt skadeståndslagen (1972:207), SkL. I fråga om betalningssäkring gäller därmed samma regler om skadestånd som vid i huvudsak all myndighetsutövning.

Enligt 3 kap. 2 § SkL skall staten ersätta bl.a. ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. Ansvaret inskränks genom 3 kap. 3 § samma lag där det heter att ersättningsskyldighet enligt 2 § föreligger endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning (standardregeln). Sistnämnda bestämmelse syftar till att undvika att även obetydliga avsteg från författningsbestämmelser eller andra smärre försummelser skall medföra skadeståndsskyldighet för det allmänna. Vidare utgår enligt 3 kap. 4 § samma lag, om den skadelidande utan giltig anledning har

underlåtit att överklaga det skadevällande beslutet, inte skadestånd för den skada som därigenom hade kunnat undvikas (passivitetsregeln).

Möjligheten för en enskild att enligt SkL få ersättning för skada i samband med beslut om betalningssäkring innehåller vissa begränsningar. Förhållandet är som sagt detsamma vid annan myndighetsutövning. På olika håll har krav rests om en skärpning av det allmännas skadeståndsansvar på grund av felaktig myndighetsutövning. Frågan har under senare år behandlats i riksdagen vid ett flertal tillfällen, bl. a. hösten 1988 (se 1988/89:LU2). På lagutskottets begäran yttrade sig då justitiekanslern över några motioner, vari krävts skärpningar av statens skadeståndsansvar vid myndighetsutövning. Justitiekanslern påpekade därvid att det kan finnas rättsområden som företer sådana särdrag att en utvidgning av skadeståndsansvaret kan vara motiverad. Enligt lagutskottets mening fick emellertid sådana spörsmål övervägas i samband med en översyn av bestämmelserna på det speciella rättsområdet. Utskottet hänvisade också till det pågående arbetet med översyn av betalningssäkringslagen. Riksdagen delade lagutskottets uppfattning.

Kort tid därefter fick justitierådet Bertil Bengtsson i uppdrag av regeringen att göra en översyn av reglerna i 3 kap. SkL om det allmännas skadeståndsansvar. Uppdraget gavs mot bakgrund av att det inte kan uteslutas att de begränsningar som finns i möjligheten att få skadestånd av det allmänna i en del fall kan medföra mindre tillfredsställande resultat för den skadelidande. Bengtsson slutförde sitt uppdrag i mars i år. Utredningsarbetet har redovisats i departementspromemorian (Ds 1989:12) Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen. Promemorian är för närvarande ute på remiss. I promemorian föreslås bl. a. att standardregeln och den särskilda passivitetsregeln skall upphävas.

Skälen för mitt förslag: Betalningssäkringsutredningen har i sitt betänkande framfört uppfattningen att betalningssäkringsinstitutet är så speciellt att det bör kunna bli föremål för en särskild ersättningsreglering. Jag anser även för egen del att frågan lämpligen bör särbehandlas. En särreglering bör kunna övervägas i detalj med hänsyn till att det nu är fråga om att diskutera ett sådant avsteg från grundsatserna i SkL som till största delen ligger vid sidan av de förslag om ändringar som har lagts fram av justitierådet Bengtsson. Vid sin översyn har Bengtsson för övrigt också kommit fram till att området för betalningssäkring företer sådana särdrag att en särskild lösning av ersättningsfrågan kan vara befogad. I denna fråga har jag samrått med chefen för justitiedepartementet.

Det ligger i sakens natur att en säkerhetsåtgärd som vidtas på ett tidigt stadium i en skatte- eller avgiftsutredning senare kan visa sig vara felaktig. Beslut om betalningssäkring fattas oftast utan att den enskilde fått tillfälle att yttra sig och avser i regel fordringar som inte har fastställts. Risken för felaktiga beslut är därför mycket större i dessa fall än i fråga om sedvanliga beslut om skatt eller avgift. Beslut om betalningssäkring kan naturligtvis många gånger medföra en ekonomisk skada för den enskilde. Förhållandena i fråga om betalningssäkring för icke fastställda fordringar är enligt min mening så speciella att det allmänna bör ha ett längre gående skadeståndsansvar än det som enligt SkL gäller för myndighetsutövning i allmänhet.

Jag anser inte att detta gäller för beslut om betalningssäkring för fastställda fordringar. Dessa fattas ju inte på samma tidiga stadium av en utredning om skatte- eller avgiftsförhållanden.

Utgångspunkten vid en förbättring av ersättningsmöjligheterna bör vara att så långt som möjligt ansluta till SkL:s regelsystem. För att kunna uppnå rimliga ersättningsmöjligheter måste emellertid ett väsentligt avsteg göras från de principer som SkL bygger på. Principen kan inte gärna vara den att ersättning till den enskilde skall förutsätta att beslutet om betalningssäkring i sig är oriktigt. Har t. ex. ett beslut som avser en icke fastställd fordran upphävts på grund av att domstolen ansett att bevisningen för att det föreligger en fordran inte var tillräcklig, skulle det närmast framstå som stötande att medge ersättning om fordringen senare fastställs i en efterföljande taxeringsprocess.

Ersättningsmöjligheterna bör inte vara beroende av huruvida beslutet om betalningssäkring var riktigt eller inte enligt de bestämmelser som berörda myndigheter har att tillämpa. De bör heller inte förutsätta fel eller försummelse vid myndighetsutövningen. Ansvar för staten bör i stället vara i princip strikt. Vid kvarstad gäller ett sådant ansvar för den som begär säkerhetsåtgärder.

Med hänsyn härtill ansluter jag mig till utredningsförslaget som innebär att möjligheterna till ersättning, som tar sikte på betalningssäkring av icke fastställda fordringar, anknyts till en efterhandsprövning. Det blir då utan betydelse om beslutet om betalningssäkring upphävs eller inte. Även ett beslut som står fast efter att ha prövats av regeringsrätten skall alltså kunna föranleda ersättning. Den efterhandsprövning som avses här består i huruvida det, när frågan om fordringens existens är avgjord, kan konstateras att fordringen fastställs och i så fall till vilket belopp den fastställs.

Ersättning skall kunna utgå om fordringen inte fastställs eller fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har betalningssäkrats. Härigenom utesluts de fall där fordringen fastställs till ett lägre belopp än vad som har betalningssäkrats men avvikelserna inte kan anses som väsentliga. Enbart SkL:s regler kommer att gälla också bl. a. i de fall beslutet om betalningssäkring hävs på grund av att rekvisitet "påtaglig risk" inte anses uppfyllt men fordringen senare fastställs. Ingen remissinstans har haft invändningar mot denna begränsning.

Mot bakgrund av att det är fråga om ett i många delar nytt ersättningsystem har utredningen ansett att det är naturligt att iakttäta viss restriktivitet. Med hänsyn härtill har föreslagits vissa begränsningar i rätten till ersättning, bl. a. rörande vilken form av skada som skall ha uppkommit och storleken av skadan. Jag har förståelse för detta. Emellertid vill jag understryka att mycket talar för att man så långt som möjligt ansluter till SkL:s synsätt.

Den skada som ett beslut om betalningssäkring normalt kan orsaka är vad som i 1 kap. 2 § SkL betecknas som ren förmögenhetsskada. Med ren förmögenhetsskada avses sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada. Enligt utredningens mening bör ersättningsrätten innefatta ersättning för förlorad inkomst av anställning och förlust i näringsverksamhet. Ersättning skall däremot inte

få medges för skada i form av uteblivna kapitalinkomster eller realisationsvinster som inte har samband med den skadedrabbades näringsverksamhet. Utredningen hänvisar på denna punkt till sitt förslag om att omhändertagna medel skall göras räntebärande. Enligt min mening finns inte bärande skäl för en sådan begränsning som utredningen förespråkat. Ersättningsrätten bör i stället följa de allmänna reglerna i SkL på så sätt att i princip alla former av ren förmögenhetsskada kan ersättas. Kan den enskilde visa att han har drabbats av skada som exempelvis består i skillnaden mellan erhållen ränta och den avkastning som medlen annars skulle ha gett bör alltså också den skadan vara ersättningsgill.

För en form av skada, nämligen för kostnader för biträde och utveckling av talan i ett mål om betalningssäkring, finns det skäl att ha en annan ordning. I sådana fall torde det i allmänhet också finnas motsvarande kostnader i ärendet eller målet angående fordringsanspråket. Det är då svårt att avgöra hur stor del av kostnaden för biträde och utredning om hänför sig till betalningssäkringsmålet. Med hänsyn härtill bör sådana kostnader inte kunna ersättas enligt de regler som föreslås här. Anspråk på ersättning för sådana kostnader skall emellertid enligt ett av riksdagen nyligen antaget förslag till lag om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt m. m. (prop. 1988/89: 126, SkU31, rskr. 301, SFS 1988:479) kunna framställas i en särskild ordning.

En annan begränsning i ersättningsmöjligheterna som har föreslagits i betänkandet är att ersättning endast skall utgå för skada som är betydande. Med detta skall förstås skada som svarar mot ett belopp om minst ett basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, dvs. för närvarande ca 28 000 kr. Som jag ser det bör man emellertid även i detta avseende anknyta till SkL med dess grundtanke att all skada skall ersättas. Främst processekonomiska skäl talar dock för en viss nivå på skadan för att ersättning skall få beviljas. Endast skada som är av någon betydelse bör därför ersättas [jfr 1 § andra stycket miljöskadelagen (1986:225)].

En princip inom skadeståndsrätten är att skadestånd kan jämkas om den skadelidande medverkat till skadan genom vållande, 6 kap. 1 § SkL. Genom att den skadelidande går miste om en del av eller hela ersättningen om han medverkar till skadan ges ett motiv även för honom att iaktta aktsamhet. Principen bör enligt min mening gälla även på det här området. Jämkning av ersättningen bör därför ske om gäldenären har medverkat till skadan genom att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter eller underlåter att lämna uppgifter som han är skyldig att lämna, t. ex. deklARATION. Jämkning bör kunna ske också om passivitet i andra avseenden från gäldenärens sida har orsakat eller förvärrat skadan. För att få ersättning för hela skadan bör gäldenären exempelvis se till att omständigheter som kunnat leda till att beslutet om betalningssäkring ändras tillförs målet så snabbt som möjligt. En liknande bedömning kan aktualiseras i det fallet att kronofogdemyndigheten har verkställt beslutet genom att ta i anspråk egendom som hastigt faller i värde. Då kan det ifrågasättas om inte gäldenären borde ha begärt att egendomen skulle säljas (jfr 11 § tredje stycket betalningssäkringslagen).

Utredningen har föreslagit en motsvarighet till passivitetsregeln i 3 kap.

4 § SkL. Enligt min mening bör underlåtenhet att överklaga ett beslut om betalningssäkring inte föranleda någon särskild reglering. En sådan underlåtenhet bör i stället – i linje med vad som nyss sagts om annan underlåtenhet att söka begränsa skadan – någon gång kunna medföra jämkning av ersättningen enligt den föreslagna regeln om jämkning vid medvållande.

I en del andra situationer kan som framhållits i betänkandet förhållandet vara sådant att ersättning inte bör utgå trots att förutsättningarna för rätt till ersättning är uppfyllda. Ett sådant fall föreligger när det gäller att avgöra till vilket av två taxeringsår en oredovisad inkomst är att hänföra. Om ett betalningssäkringsbeslut har avsett år 1 och det senare visar sig att inkomsten i stället bör beskattas år 2, bör ersättning kunna vägras. Det samma kan gälla om två makar som driver rörelse tillsammans har utelämnat intäkter i rörelsen i sin redovisning och beslutet om betalningssäkring bygger på en annan fördelning mellan makarna av den oredovisade inkomsten än det slutliga taxeringsbeslutet.

Slutligen bör framhållas att jag har stannat för att inte föreslå någon särskild preskriptionsregel för skadeståndsanspråk enligt de nu föreslagna ersättningsreglerna. SkL innehåller inte någon sådan regel utan där gäller allmänna preskriptionsregler. Jag kan inte heller se något framträdande behov av särskilda regler.

4 Ikraftträdande m. m.

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 1990. Övergångsbestämmelser krävs när det gäller vissa regler. Jag återkommer till detta i författningskommentarerna.

Något bör också nämnas om de ekonomiska effekterna av en utvidgning av statens ersättningsskyldighet. Enligt utredningens undersökning har antalet betalningssäkringsbeslut gått ned på senare år. Praxis har stramats upp. Antalet felaktiga beslut har därigenom minskat. Genom de av mig föreslagna ändringarna bör risken för felaktiga beslut minska ytterligare. Antalet beslut av sådant slag att ersättning för skada kan komma att medges kan uppskattas till något eller några tiotal per år. Den föreslagna utvidgningen av statens ersättningsskyldighet kommer därför med all sannolikhet inte att medföra något annat än en ytterst marginell belastning för statskassan.

5 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom finansdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter,
2. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
3. lag om ändring i konkurslagen (1987:672).

6 Författningskommentarer

6.1 Förslaget till lag om ändring i betalningssäkringslagen

Som jag inledningsvis antydde har lagrådets yttrande föranlett vissa ändringar i förhållande till det till lagrådet remitterade förslaget. Dessa kommenteras närmare under 5, 6 och 10 § § betalningssäkringslagen och under 4 kap. 13 § konkurslagen. Härutöver skiljer sig förslaget från lagrådsremissens genom att en del ändringar av disposition och formuleringar har gjorts i förtydligande syfte.

1 §

I ett nytt andra stycke anges uttryckligen beviskravet sannolika skäl för fordringens existens när betalningssäkring tillgrips för att säkra betalning av en fordran av det slag som anges i lagrummet redan innan den har fastställts.

Beviskravet avseende det belopp som i dessa fall får betalningssäkras har skärpts. Betalningssäkring får inte ske för högre belopp än det på föreliggande utredning framstår som sannolikt att fordringen kommer att bestämmas till.

3 §

Länsskattemyndigheten skall föra det allmännas talan i mål om betalningssäkring i stället för som tidigare det allmänna ombudet.

4 §

I ett nytt andra stycke har en proportionalitetsregel införts.

Bestämmelsen innebär att vikten av att uppnå syftet med säkringsåtgärden skall ställas i relation till de olägenheter åtgärden förorsakar gäldenären eller något annat motstående intresse. Om det exempelvis står klart att en betalningssäkring skulle orsaka att ett företag måste läggas ned med allvarliga konsekvenser för de anställda kan avvägningen någon gång få till följd att man avstår från betalningssäkring även om förutsättningarna i övrigt är för handen. Den ger således ett visst utrymme för lämplighetsbedömning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Med vikten av att åtgärden vidtas avses även vikten av att upprätthålla effektiviteten i indrivningen av skatter, tullar och avgifter. Det är således bl. a. allmänpreventiva synpunkter som skall vägas mot det motstående intresset.

Paragrafen innehåller den bestämmelse som tidigare gavs i 6 §. På lagrådets förslag har den utformats efter mönster från motsvarande bestämmelse gällande kvarstad. Någon saklig ändring åsyftas inte.

6 §

Denna paragraf innehåller nya bestämmelser av vilka följer att betalningssäkringsmålen är öppna både så till vida att besluten inte står fast när de har vunnit laga kraft och på så sätt att länsrätten har att fortsätta handläggningen av målen så länge behov av att ändra ett beslut kan uppstå. Enligt *lagrådets* uppfattning finns inte skäl att beteckna beslut som interimistiska för att uppnå detta syfte. Paragrafen har utformats i överensstämmelse med lagrådets förslag.

Paragrafen inleds med den bestämmelse som tidigare gavs i 7 § av innebörd att beslut om betalningssäkring skall hävas helt eller delvis om skäl för beslutet inte längre föreligger eller om beslutet av någon annan anledning inte bör kvarstå. För att länsrätten inte skall skilja sig från målet och fråga om hävning skall aktualiseras inte endast genom en uttrycklig begäran har i första stycket tillagts, att det är länsrätten som skall pröva fråga om hävning och detta inte bara på yrkande av part utan även självmant. Detta innebär att det blir en uppgift för länsrätten att övervaka att ett beslut om betalningssäkring inte består till högre belopp eller under längre tid än vad som erfordras. På grund härav och eftersom beslut om betalningssäkring normalt behöver justeras åtminstone i samband med att fordringen eller underlaget för den fastställs bör efter en eventuell överprövning akten återlämnas till länsrätten som om det vore fråga om ett interimistiskt beslut och alltså inte stanna kvar hos överinstansen så som för närvarande är fallet.

Om länsrätten överväger att helt eller delvis häva ett beslut bör yttrande skyndsamt inhämtas från länsskattemyndigheten. När justering skall ske i samband med att underlaget för fordringen fastställs behöver uppgift om fordringens storlek inhämtas från länsskattemyndigheten. Denna fordran skall då inte inkludera fordran på kostnad för verkställighet av betalningssäkringen (jfr. författningskommentarerna till 14 §).

Upplysning om rätt att när som helst begära att beslutet skall hävas skall lämnas i varje beslut om betalningssäkring så att inte gäldenären tror, att han efter besvärstidens utgång inte kan få en ändring till stånd.

Enligt andra stycket i paragrafen får länsrätten häva betalningssäkringsbeslut helt eller delvis även om beslutet har överklagats. I tredje stycket anges hur överinstansen skall förfara om så sker. Syftet med denna ordning är att tyngdpunkten i betalningssäkringsprocessen skall förläggas till länsrätten och inte, som nu relativt ofta sker sedan ett interimistiskt beslut har överklagats, till kammarrätten. Ordningen kräver att överinstansen håller sig underrättad om eventuella ändringar i betalningssäkringsbeslutet. Om länsrätten med anledning av vad klaganden anför vid överklagande ändrar ett betalningssäkringsbeslut så som klaganden begär, kan länsrätten avskri-

va överklagandet utan att vidarebefordra handlingarna till kammarrätten. Om skäl att ompröva ett beslut framkommer medan akten finns hos kammarrätten eller regeringsrätten kommer handlingarna att behöva lånas in. När de återlämnas bör en kopia av länsrättens beslut följa med.

Innehåller överklagandet ett yrkande om inhibition får handlingarna inte stanna hos länsrätten i avvaktan på länsrättens prövning, utan lånas tillbaka sedan inhibitionsyrkandet prövats om länsrätten finner anledning att ompröva sitt beslut. Om länsrätten direkt kan se att betalningssäkringsbeslutet är felaktigt och (efter kontakt med länsskattemyndigheten) kan upphäva beslutet snabbare än inhibitionsyrkandet skulle kunna prövas finns dock inte skäl att förfara så.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som avser att garantera rimliga handläggningstider. Talan beträffande fordringen måste väckas eller fordringen eller underlaget för beräkning av fordringen bestämmas i annan ordning inom sex månader från beslutet om betalningssäkring. Med att talan skall ha väckts avses att inte bara yrkandet skall ha angetts utan också grunden för det enligt huvudregeln i 4 § förvaltningsprocesslagen.

En förlängning av tiden kan medges om det föreligger särskilda skäl. Att en ansökan om förlängning måste ges in innan tidsfristen har gått ut följer av att länsrätten skall häva ett beslut om betalningssäkring om tidsfristen går ut. Länsrättens beslut beträffande förlängning av tidsfrist får överklagas särskilt enligt 34 § förvaltningsprocesslagen.

Sedan ett beslut om betalningssäkring hävts därför att länsskattemyndigheten inte har hållit tidsfristen får enligt andra stycket nytt beslut om betalningssäkring för den fordringen inte fattas om inte talan beträffande fordringen har väckts eller fordringen eller underlaget för beräkning av fordringen har fastställts i annan ordning. Förbudet gäller endast betalningssäkring för en fordran på just den grund som tidigare har föranlett betalningssäkring. Avser exempelvis den hävda betalningssäkringen en fordran på tillkommande skatt som har sin grund i att vissa intäkter inte har redovisats i gäldenärens rörelse, kan ett nytt beslut om betalningssäkring utan hinder av bestämmelsen fattas avseende en fordran som har uppkommit till följd av att falska fakturor har kostnadsförts i rörelsen.

8 §

Enligt denna paragraf har gäldenären rätt till muntlig förhandling i länsrätt och kammarrätt. Gäldenären skall upplysas om rätten till muntlig förhandling. Om det är uppenbart obehövt, t.ex. om framställningen om betalningssäkring inte bifalls eller om gäldenären utan bärande skäl begär att muntliga förhandlingar skall hållas upprepade gånger, får begäran avslås.

Paragrafen innehåller de bestämmelser som tidigare gavs i 8 §.

10 §

Första och andra styckena motsvarar vad som tidigare angavs i 9 § med den skillnaden att verkställighet skall begäras av länsskattemyndigheten i stället för såsom tidigare det allmänna ombudet.

I tredje stycket sägs att beslut om hävning gäller omedelbart, dvs. att verkställighetsåtgärder som har vidtagits genast skall återgå. Dock ges rätten en möjlighet att förordna att vidtagna åtgärder inte skall återgå förrän beslutet att häva betalningssäkringen har vunnit laga kraft. Ett sådant beslut bör endast meddelas om saken rör en svårbedömd rättsfråga och det finns en påtaglig risk för att en omedelbar återgång av verkställigheten skulle medföra att en prövning i högre instans annars i praktiken skulle sakna betydelse. Det är således i situationer där man kan befara att gäldenären skulle undanskaffia egendomen på den korta tid som måste gå från ett beslut om hävning till dess överinstansen hinner pröva ett yrkande om inhibition från länsskattemyndigheten.

Ett sådant förordnande får inte meddelas när beslutet har hävts därför att det allmänna har försuttit sin tidsfrist, något som på *lagrådets* inrådan föreskrivs uttryckligen.

11 – 13 §§

Paragraferna innehåller de bestämmelser som tidigare gavs i 10, 11 resp. 12 §.

14 §

Paragrafen hänvisar till 17 kap. 9 § första stycket utsökningsbalken.

Förrättningskostnader som uppstår i betalningssäkringsmål skall betraktas som kostnader för verkställighet av den fordran för vilken betalningssäkring skett. Förutsättningen för att staten skall få ta ut kostnaden av gäldenären är att betalningssäkringen allttjämt består när verkställighet äger rum för den fordran som har föranlett åtgärden. Har betalningssäkringsbeslutet efter omprövning satts ned sedan förrättningskostnaderna uppstått, får gäldenären endast krävas på kostnader som belöper på egendom som allttjämt är betalningssäkrad när verkställighet äger rum för fordringen. I motsats till vad som enligt 17 kap. 10 § utsökningsbalken gäller för motsvarande situation vid kvarstad gäller detta även förrättningskostnad för försäljning enligt 11 § betalningssäkringslagen.

Det bör nämnas att det förhållandet att kostnader för verkställighet av betalningssäkring i vissa fall skall anses som förrättningskostnader för indrivning och får utsökas hos gäldenären (genom utsökningsavgift) inte innebär att betalningssäkring får användas för att säkra betalningen av

förrättningskostnader som uppkommit vid verkställighet av betalningssäkring. Med "avgift som utgår i samband med uppbörd eller indrivning" i 2 § första stycket betalningssäkringslagen skall nämligen inte avses nu aktuell avgift (jfr prop. 1978/79:28 s. 138).

I 14 § förordningen (1981:1185) om utsökningsavgifter anges för närvarande att någon utsökningsavgift inte utgår i mål om verkställighet av beslut om betalningssäkring. Ett förslag till erforderliga ändringar i den bestämmelsen kommer senare att tas upp inför regeringen.

17 §

Tidsgränser har införts i överensstämmelse med vad som gäller i motsvarande fall vid kvarstad i brottmål. Länsskattemyndigheten har övertagit det allmänna ombudets uppgifter. Den som tar egendom i förvar (granskningsledare) är normalt tjänsteman hos länsskattemyndigheten. Den nuvarande bestämmelsen om anmälan till den tjänsteman som har att ansöka om betalningssäkring har utmönstrats. En bestämmelse med en sådan innebörd hör fortsättningsvis snarare hemma i länsskattemyndighetens arbetsordning.

18 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att det sägs att kronofogdemyndigheten får ta emot säkerhet även efter det att beslut om betalningssäkring har verkställts.

Att ett beslut om betalningssäkring skall hävas när kronofogdemyndigheten tar emot säkerhet sägs uttryckligen eftersom tveksamhet har rått på den punkten.

Slutligen anges att länsskattemyndigheten och inte det allmänna ombudet anvisar den kronofogdemyndighet till vilken gäldenären skall vända sig om han vill ställa säkerhet.

19 §

Paragrafen har upphävts eftersom länsskattemyndigheten övertar det allmänna ombudets uppgift.

20 §

Bestämmelsen om behörig länsrätt har förtydligats genom att ordet är bytts ut mot beskattningsår. Att innebörden är denna framgår av en dom av regeringsrätten (se RÅ 85 2:44).

Paragrafen har byggts ut med ett stycke som anger vilken länsskattemyndighet som skall föra talan i betalningssäkringsmål samt att en länsskattemyndighet får uppdra åt en annan länsskattemyndighet att föra det allmännas talan i visst ärende eller viss grupp av ärenden om den andra länsskattemyndigheten medger det. Vidare får riksskatteverket överta det allmännas talan i visst ärende eller viss grupp av ärenden.

Denna och efterföljande paragraf innehåller nya bestämmelser om ersättning för skada.

Första stycket i paragrafen innebär att den som oförskyllt har lidit skada på grund av ett felaktigt beslut om betalningssäkring för en icke fastställd fordran skall kunna få ersättning från staten även om fel eller försummelse inte kan läggas det allmänna till last.

Ett beslut anses felaktigt i lagens mening om fordringen genom beslut som vinner laga kraft fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har betalningssäkrats eller inte fastställs alls. Viss avvikelse mellan betalningssäkringsbeslutet och den fastställda fordringen får sålunda godtas utan att rätt till ersättning inträder. Fastställs mindre än tre fjärdedelar av det belopp som betalningssäkrats, får väsentlighetskravet anses uppfyllt. Gäller betalningssäkringen mycket stora belopp kan avvikelsen vara väsentlig även om en större andel än så av det belopp som betalningssäkrats fastställs.

Det är vanligt att beslut om betalningssäkring omfattar olika slag av fordringar och fordringar som hänför sig till olika tidsperioder. Bedömningen av om fordringen fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har betalningssäkrats skall inte göras för varje fordran för sig utan för samtliga icke fastställda fordringar som avses med beslutet.

Bedömningen av väsentlighetsrekvisitet skall baseras på det belopp som beslutet om betalningssäkring avser. Att beslutet inte har kunnat verkställas fullt ut, eller att egendom har säkrats till ett högre belopp än det som fick betalningssäkras, saknar alltså betydelse i detta sammanhang.

Ersättning utgår för alla former av ren förmögenhetsskada, varvid skall förstås detsamma som i SkL. Ersättning kan därför utgå för förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet, kapitalförluster och uteblivna realisationsvinster samt för utgifter, dock ej för kostnader för biträde eller bevisning, jämför avsnitt 3.4. Exempel på utgifter som skall ersättas utgör kostnader för säkerhet, vanligen bankgaranti, som har framtvingats av ett felaktigt beslut om betalningssäkring. Den skadelidande skall försättas i den ekonomiska situation som skulle ha förelegat om beslutet inte hade fattats.

Ersättning skall alltså kunna medges även för skada som indirekt orsakats av beslutet om betalningssäkring. Har t.ex. en näringsidkares goda renommé skadats på grund av att det blivit allmänt känt att ett beslut om betalningssäkring har meddelats mot honom kan den omständigheten i sin tur leda till försämrad lönsamhet i rörelsen, något som skall kunna föranledda ersättning. Det bör påpekas att detta innebär en skillnad i förhållande till lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning. Enligt denna är det bara skada som har föranletts av själva frihetsinskränkningen som ger rätt till ersättning. Någon ersättning utgår inte i det fallet att en näringsidkares goda namn blivit lidande på grund av publicitet i samband med att han misstänkts, anhöllits eller häktats. Denna olikhet i ersättningsreglerna kan medföra en olägenhet i det fall att misstanke om skattebrott har föranlett både frihetsinskränkning och betalningssäkring. Det kan då

vara svårt att utreda om det är just betalningssäkringsbeslutet som har fört med sig skada på hans goda namn. Den skadelidande måste visa att så är fallet för att ersättning skall kunna medges. Den som begär skadestånd har att visa att skada har uppstått och hur stor skadan är.

Allmänna skadeståndsrättsliga principer skall gälla också i de avseendena att det skall finnas ett adekvat orsakssamband och att ersättning inte utgår för s. k. sekundär skada. Skada som drabbar annan person än gäldenären skall således inte ersättas.

Ersättning utgår endast för skada som är av någon betydelse. Härmed avses i första hand att skadan behöver uppgå till minst 5 000 kr. för att vara ersättningsbar. Hänsyn bör emellertid också tas till huruvida beloppet framstår som obetydligt i förhållande till gäldenärens förhållanden. Även skador av en mindre omfattning kan det således i något fall finnas skäl att ersätta, liksom att det någon gång kan finnas anledning att inte ersätta skada som överstiger 5 000 kr. Är skadebeloppet näst intill försumbart med hänsyn till den enskildes ekonomiska förhållanden bör det kunna anses att beloppet inte är av någon betydelse.

Skadeståndstalan förs hos allmän domstol. Innan han väcker talan bör den enskilde framställa sitt anspråk hos justitiekanslern som företrädare staten i skadeståndsärenden och förhandla med denne. När fråga uppkommer om att utge skadestånd på mer än 100 000 kr. bör justitiekanslern hänskjuta ärendet till regeringen. De ändringar som bör göras i kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall kommer senare att anmälas för regeringen.

22 §

Enligt första meningen skall skadeståndet jämkas, eventuellt till noll, om den skadelidande är medvållande. Om han inte har deklarerat eller har underlåtit att lämna annan uppgift som behövs för att fastställa skatt, tull eller avgift har han många gånger själv medverkat till skadan på ett sådant sätt att någon ersättning inte kommer att utgå. Samma sak gäller om den skadelidande har underlåtit att sörja för att det finns underlag för deklarations- och uppgiftsskyldighets fullgörande och för kontroll därav (20 § taxeringslagen). Av det sagda följer naturligtvis inte att ett beslut om betalningssäkring kan fattas utan risk för strikt ansvar för skada så snart en gäldenär har visat någon försumlighet vad gäller skyldigheterna enligt taxeringslagen. Den skadelidande kan även ha bidragit till skadan genom att underlåta att föra talan om rättelse eller genom annan passivitet. Även i sådant fall kan ersättning vägras eller sättas ned enligt principen om jämkning på grund av medverkan genom vållande.

Bestämmelsen i andra meningen innebär, att ersättning kan vägras eller sättas ned även när det eljest är oskäligt att ersättning utgår. Här avses bl. a. den situationen där rätt till ersättning föreligger enligt ordalydelsen i 21 § men där felet exempelvis bestod i att fordringen hade hänförs till fel beskattningsår eller till fel make i ett familjeföretag, se närmare avsnitt 3.4. En mera frekvent anledning till att jämka ersättningen torde komma att vara att kronofogdemyndigheten inte lyckas verkställa beslutet om betal-

ningssäkring fullt ut. Om värdet av den betalningssäkrade egendomen inte uppgår till det sedermera fastställda fordringsbeloppet bör normalt någon ersättning inte utgå.

Det bör påpekas att enligt utredningens uppfattning kan en ytterligare grund för att jämka ersättningen vara att det föreligger en påtaglig disproportion mellan den betalningssäkrade egendomens värde och den skada som den enskilde har orsakats. För min del anser jag inte att en sådan omständighet i sig bör föranleda jämkning. Däremot kan det vara så att ersättning inte bör utgå därför att det föreligger en påtaglig disproportion mellan skadans storlek och den enskildes ekonomiska förhållanden. Ersättning skall då inte vägras med stöd av denna paragraf utan med stöd av 21 § (se kommentarerna till denna).

Ikraftträdandebestämmelser

Lagen träder i kraft den 1 januari 1990. För vissa ändringar har övergångsbestämmelser getts.

De nya bestämmelserna om förutsättningarna för beslut om betalningssäkring och handläggningen av mål om betalningssäkring skall således tillämpas när beslut om betalningssäkring fattas eller när skäl att ompröva en beslutad betalningssäkring framkommer efter ikraftträdandet. Under rättelser om rätt att begära att beslutet skall hävas och rätt till muntlig förhandling sänds till gäldenären i samband med kommunikering och behöver inte sändas separat i och med att denna lag träder i kraft.

Reglerna om tidsfrister och ersättningsreglerna tillämpas dock inte när ansökningen kommit in till länsrätten före ikraftträdandet.

De nya bestämmelserna om kostnader för verkställighet av betalningssäkring tillämpas på kostnader som har uppstått efter ikraftträdandet.

6.2 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen

34 §

I paragrafen har gjorts ett tillägg (punkt 9), som tillåter att beslut angående förlängning av tidsfrist överklagas särskilt.

6.3 Förslaget till lag om ändring i konkurslagen

4 kap. 13 §

En bestämmelse har lagts till för att ett i övrigt godtagbart utbyte av betalningssäkrad egendom inte skall vägras med tanke på reglerna om återgång. Detsamma skall gälla vid utbyte av utmätt egendom.

16 kap. 8 §

I paragrafen ges regler om att tillsynsmyndigheten i vissa fall får överklaga tingsrättens beslut i konkursärenden. Enligt lagtexten i propositionen (1986/87: 90) och i lagutskottets betänkande (1986/87: 32), som godkändes

av riksdagen (rskr. 320), gavs i punkten 3 i bestämmelsen möjlighet för tillsynsmyndigheten att överklaga förbud att utfärda pass. På grund av ett förbiseende i samband med promulgationen av lagen (SFS 1987:672) föll orden "förbud att utfärda pass" bort. Genom den nu föreslagna ändringen rättas det misstaget till.

Prop. 1989/90:3

7 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om ändring i lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter,
2. lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291),
3. lag om ändring i konkurslagen (1987:672).

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

SAMMANFATTNING

Vi har haft i uppdrag att göra en översyn av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (BtSL). Vi har särskilt undersökt hur lagen tillämpas i de fall då betalningssäkring sker för en fordran som inte är fastställd.

I de viktigaste frågorna är i korthet våra ståndpunkter och förslag dessa:

- Riskrekvisitet är, såsom det har konkretiserats i BtSL:s förarbeten och i regeringsrättens praxis, utformat så att det svarar mot högt ställda krav på rättssäkerhet. Rekvisitet bör därför inte ändras.
- Beviskravet för betalningssäkring för icke fastställda fordringar (sannolika skäl) är till fyllest. Vi föreslår emellertid att beviskravet skrivs in i lagen.
- Den nuvarande processuella ordningen i betalningssäkringsmål har brister. Exempelvis kan länsrätt inte utan yrkande ompröva en beslutad betalningssäkring när omständigheter i det efterföljande skattemålet motiverar det. Vi föreslår att betalningssäkringsmålet skall "ligga öppet" i länsrätten så länge betalningssäkringen kan ändras och att länsrätten ex officio skall kunna ompröva en beslutad betalningssäkring.
- Har beslut om betalningssäkring meddelats utan att gäldenären har hörts, är det angeläget att han snabbt får komma till tals i målet och att beslutet därefter omprövas. Vi föreslår att länsrätten i dessa fall skall hålla muntlig förhandling i målet inom tre veckor från den dag gäldenären fick del av beslutet om betalningssäkring.
- Den tid som förflyter mellan beslutet om betalningssäkring och prövningen av fordringsanspråket är i de flesta fall alltför lång. Vi föreslår att ett beslut om betalningssäkring för en fordran som inte är fastställd skall hävas av länsrätten, om det allmänna inte inom sex månader från beslutet väcker talan vid domstol om att fordringen skall fastställas eller fordringen inom samma tid fastställs i annan ordning.
- Beslut om betalningssäkring får meddelas innan det allmännas utredning om fordringsanspråket är avslutad och utan att den enskilde har fått yttra sig. Vi anser att det är rimligt att ersättning för skada i samband med ett sådant beslut skall kunna utgå även om fel eller försummelse inte kan läggas det allmänna till last. Vi föreslår att ersättning skall kunna utgå till gäldenär som har lidit betydande skada till följd av ett beslut om betalningssäkring för en icke fastställd fordran, om fordringen inte senare fastställs eller fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har betalningssäkrats.

Lite mer i detalj innehåller vårt betänkande följande överväganden och förslag.

Riskrekvisitet

För att ett beslut om betalningssäkring skall få meddelas för det allmännas fordran på skatt, tull eller avgift krävs bl. a. att det finns en påtaglig risk för att gäldenären inte kommer att betala fordringen.

Det måste, enligt motiven till BtSL, i det enskilda fallet kunna beläggas att det finns en konkret risk för att gäldenären inte kan eller vill göra rätt för sig. Regeringsrättens praxis visar att det i varje mål måste göras en kvalificerad riskbedömning grundad på en helhetssyn av gäldenärens förhållanden. Enligt vår uppfattning är riskrekvisitet, såsom det har konkretiserats i motiven och i regeringsrättens praxis, utformat så att det svarar mot högt ställda rättssäkerhetskrav.

Bristerna i nuvarande ordning synes i stället ligga i det att riskrekvisitet inte alltid har fått en tillräcklig uppmärksamhet i domstolarnas motive-
ringar. Detta är emellertid inte någon lagstiftningsfråga. Vi föreslår därför inte några författningsändringar på denna punkt.

Beviskravet vid betalningssäkring för icke fastställda fordringar

En stor del av den kritik som har riktats mot BtSL har avsett användandet av betalningssäkring för att säkra betalning av fordringar som inte är fastställda.

För att effektivt kunna driva den offensiva processverksamheten måste enligt vår mening det allmänna ha möjlighet att kunna säkra betalningen av sina fordringsanspråk. Inte i något av de länder vars rättsordningar vi har studerat har man ansett sig kunna stå utan den möjligheten.

Enligt 5 § BtSL får beslut om betalningssäkring för en fordran som inte är fastställd avse det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna kan antas bli fastställd.

Lagtexten kan ge intryck av att det för beslut om betalningssäkring skulle räcka att bevisningen för fordringens existens når upp till beviskravet "antagligt". Den högre bevisnivån "sannolika skäl" gäller för kvarstad i civilprocessen. Kvarstadsinstitutet har varit förebild för betalningssäkringsinstitutet. Det finns inget i motiven till BtSL som talar för att lagstiftaren avsett att lägga beviskravet lägre i betalningssäkringsprocessen än i kvarstadsprocessen. Regeringsrättens praxis på området styrker uppfattningen att det krävs sannolika skäl för fordringens existens för att beslut om betalningssäkring skall få fattas.

Inte i någon av de utländska rättsordningar som vi har studerat har beviskravet för att fordringen existerar satts högre än "sannolika skäl". Enligt vår uppfattning är det beviskrav som nu gäller för att betalningssäkring skall få ske för en fordran som inte är fastställd till fyllest.

Eftersom det här är fråga om en grundförutsättning för att betalningssäkring i dessa fall skall få tillgripas anser vi att det är nödvändigt att beviskravet skrivs in i lagen. Vi föreslår därför att det i BtSL föreskrivs att ett beslut om betalningssäkring får avse en fordran som inte är fastställd, om det av utredningen framstår som sannolikt att fordringen kommer att fastställas. Det bör understrykas att det inte är fråga om en skärpning av kravet på bevisning i förhållande till gällande rätt, utan om ett förtydligande.

Det allmännas talan i betalningssäkringsmål förs av ett allmänt ombud. Vid de senaste årens reformering av taxerings- och beskattningsförfarandet har det varit en strävan att samordna det allmännas processföring i fråga om olika skatteslag och att låta beslutsmyndigheten svara för processföringen. Länsskattemyndigheterna har därvid kommit att få den centrala rollen som beslutsmyndighet och processförare. Det huvudsakliga syftet med denna ordning, att få ett enhetligt och konsekvent uppträdande från skattemyndigheternas sida gentemot de skattskyldiga, gör sig gällande även vad gäller det allmännas agerande i betalningssäkringsprocessen. Vi föreslår därför att det allmännas talan i betalningssäkringsmål skall föras av länsskattemyndigheten. För att effektivisera det allmännas processföring i dessa mål föreslås vidare att uppdraget att föra det allmännas talan skall kunna ges till en annan länsskattemyndighet. Av samma skäl föreslår vi att riksskatteverket får befogenhet att ta över det allmännas talan.

Handläggningen av betalningssäkringsmål

Vår undersökning visar att nio av tio betalningssäkringsmål avser en fordran som inte är fastställd. I många fall används betalningssäkring på ett tidigt skede av utredningsarbetet. I nio av tio mål fattar länsrätten ett interimistiskt beslut om betalningssäkring utan att gäldenären har beretts tillfälle att yttra sig.

Den bedömning av fordringsbeloppets storlek som görs av länsrätten vid det första beslutet kan behöva ändras flera gånger innan fordringen är fastställd. I vår undersökning visade det sig att i ungefär vartannat mål hade det ursprungliga betalningssäkringsbeslutet avsett ett för högt belopp.

Den nuvarande processuella ordningen innebär att det interimistiska beslutet följs av en skriftväxling, varefter målet slutligt avgörs. Vid denna tidpunkt är i det stora flertalet fall det allmännas utredning ännu inte klar. Det eventuellt efterföljande skattemålet anhängiggörs således valigtvis vid länsrätten efter det att betalningssäkringsmålet har avslutats där. För att en omständighet som har kommit fram under det fortsatta utredningsarbetet eller under handläggningen av skattemålet i domstolen skall kunna leda till ändring av betalningssäkringen, fordras att ett nytt mål i saken anhängiggörs vid länsrätten av någon av parterna. Vi har flera gånger funnit brister i samordningen mellan det allmännas agerande i skattemålet och i betalningssäkringsmålet. Det bör enligt vår mening vara möjligt för den länsrätt som också handlägger skattemålet att ta initiativ till att ompröva betalningssäkringen, om det under handläggningen av skattemålet kommer fram omständigheter som talar för att betalningssäkringen är för hög. Vi föreslår därför att betalningssäkringsmålet skall "ligga öppet" i länsrätten så länge betalningssäkringen kan ändras. Målet kommer således att avslutas antingen genom att betalningssäkringen hävs eller genom att målet skrivs av därför att fordringen kan drivas in.

I hälften av de fall då ett interimistiskt beslut om betalningssäkring meddelats utan att gäldenären hade fått tillfälle att yttra sig kom det, enligt

vår undersökning, inte in något yttrande från gäldenären inför den slutliga prövningen. I en stor del av dessa fall begärde gäldenären sedan att beslutet skulle omprövas.

Prop. 1989/90: 3
Bilaga 1

Det är angeläget att det interimistiska beslutet så fort som möjligt ersätts med ett beslut där gäldenärens synpunkter har beaktats. Många gäldenärer har svårt att snabbt i skrift bemöta det allmännas uppgifter. Enligt vår uppfattning läks bristen i det ursprungliga beslutet bäst och snabbast genom att gäldenären redan i samband med delgivningen av beslutet kallas till en inledande förhandling i länsrätten, där han muntligen kan ge sin syn på saken. Vi föreslår därför att länsrätten, om ett beslut om betalningssäkring har meddelats utan att gäldenären har beretts tillfälle att yttra sig, skall hålla muntlig förhandling i målet. Förhandlingen skall enligt förslaget äga rum inom tre veckor från den dag gäldenären fick del av beslutet. Länsrätten föreslås få förlänga denna tid om gäldenären begär det eller om det av annat skäl bedöms nödvändigt. Meddelar gäldenären att han inte vill ha någon förhandling skall förhandling inte hållas.

Åtgärder för en skyndsam handläggning av skattemålet m. m.

I de flesta fall där betalningssäkring har skett för en fordran som inte är fastställd förflyter det lång tid innan fordringsanspråket fastställs. Enligt vår undersökning hade inom ett halvår från beslutet om betalningssäkring endast fem procent av fordringsanspråken prövats av länsrätten. Ett år efter beslutet hade endast vart fjärde anspråk prövats och efter två år knappt två tredjedelar av fordringsanspråken.

De administrativa föreskrifterna om skyndsam handläggning av mål i vilka beslut om betalningssäkring har meddelats har enligt vår mening visat sig vara otillräckliga.

En rad ändringar av skatte- och taxeringsförfattningarna i såväl materiellt som processuellt hänseende torde komma att leda till en förbättrad balanssituation i länsrätterna. Genomloppstiden för ett skattemål bör, under förutsättning att länsrätterna får behålla erforderliga resurser, komma att markant förkortas. Att skattemålet och betalningssäkringsmålet vanligtvis kommer att handläggas parallellt, torde också komma att bidra till att skattemål där betalningssäkring förekommer handläggs skyndsamt.

Det är därför främst på utredningsstadiet som det gäller att påskynda handläggningen. Vi föreslår att ett beslut om betalningssäkring för en icke fastställd fordran, skall hävas av länsrätten, om det allmänna inte inom sex månader från dagen för beslutet väcker talan vid domstol om fastställande av fordringen eller fordringen inom samma tid fastställs i annan ordning. Länsrätten föreslås få förlänga tidsfristen om det finns särskilda skäl. Att gäldenären försvårar utredningen eller att utredningen är mycket omfattande kan vara skäl till förlängning.

Beslut om betalningssäkring för en icke fastställd fordran måste många gånger fattas under sådana betingelser att det finns en särskild risk för att de bedömningar som görs sedermera visar sig vara oriktiga. Risken för felaktiga beslut kan sägas ligga i den förprocessuella säkerhetsåtgärdens natur. Det är därför enligt vår mening rimligt att den som har lidit skada till följd av ett beslut om betalningssäkring som visat sig vara felaktigt skall kunna få ersättning för sina förluster även om fel eller försummelse inte kan läggas det allmänna till last.

Med hänsyn till de begränsade möjligheter till ersättning som i övrigt finns inom skatte- och uppbördsområdet är det emellertid befogat att i viss mån utforma ersättningsreglerna restriktivt.

Behovet av förbättrade möjligheter till ersättning gör sig främst gällande i de fall beslutet om betalningssäkring avser en fordran som inte är fastställd och fordringen sedan inte fastställs eller fastställs till ett väsentligt lägre belopp. Vi föreslår därför att rätten till ersättning begränsas till dessa fall. En ytterligare förutsättning för rätt till ersättning bör vara att den uppkomna skadan är betydande. I de flesta fall torde skadan behöva uppgå till ett basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) för att den skall anses som betydande.

Ersättningen föreslås kunna jämkas, om den enskilde har brustit i sin uppgiftsskyldighet eller lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Har den enskilde på annat sätt försvårat sakens utredning bör också ersättningen kunna jämkas. Jämkning av ersättningsbeloppet föreslås kunna ske så att ingen ersättning alls utgår. Ersättningsbeloppet kan enligt förslaget också sättas ned, om det framstår som oskäligt att ersättning utgår med fullt belopp. Det kan vara fallet om det föreligger en påtaglig disproportion mellan den betalningssäkrade egendomens värde och den skada som den enskilde har orsakats till följd av att han inte har kunnat förfoga över egendomen. I en del fall kan det enligt vår mening vara oskäligt att ersättning över huvud taget utgår, trots att förutsättningarna för rätt till ersättning är uppfyllda. Ett sådant fall föreligger när en i och för sig befogad betalningssäkring har kommit att avse fel taxeringsår.

Ersättning föreslås kunna utgå för förlorad arbetsförtjänst och intrång i näringsverksamhet. Uteblivna kapitalinkomster eller realisationsvinster kommer därför enligt vårt förslag att kunna ersättas endast om de är att hänföra till den enskildes näringsverksamhet. Det bör påpekas att vi föreslår en lagstadgad skyldighet för kronofogdemyndigheten att göra omhändertagna medel räntebärande.

Kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall bör göras tillämplig på förfarandet. Anspråk på ersättning skall därför framställas hos JK. Ärende som handläggs av JK skall hänskjutas till regeringen, om fråga uppkommer om åtagande för staten att utge skadestånd med belopp som överstiger 100 000 kr. I annat fall skall JK själv avgöra ärendet. Väcks talan vid domstol skall JK bevaka statens talan.

Anspråk på ersättning skall enligt förslaget framställas senast inom två år från den dag, då anspråket tidigast kan göras gällande.

I några ärenden hos JO och JK har påvisats brister i samordningen mellan det allmännas företrädare i processen, länsrätten och kronofogdemyndigheten. Det är nödvändigt att det i författning klart anges vilka uppgifter som ankommer på resp. myndighet. Vi har lämnat förslag till sådana bestämmelser.

Det finns i den nuvarande lagstiftningen ingen bestämmelse om vad som gäller när ett beslut om betalningssäkring hävs. Vi föreslår att det i BtSL stadgas att verkställigheten i dessa fall genast skall återgå. I de fall rättsfrågan är svårbedömd och det finns en påtaglig risk att en omedelbar återgång av verkställigheten skulle medföra att en prövning i högre instans i praktiken kommer att sakna betydelse, föreslås emellertid att rätten skall kunna förordna att beslutet inte gäller förrän det har vunnit laga kraft.

Betänkandet innehåller i övrigt bl. a. förslag som syftar till att klarlägga rättsläget i några frågor och förslag som rör länsrättens upplysningsplikt.

Lag om ändring i lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter

dels att 19 § skall upphöra att gälla,

dels att 3, 5, 6, 7, 9, 17, 18 och 20 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 7 a, 13, 21 och 22 §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Fråga om betalningssäkring prövas av länsrätt på framställning av allmänt ombud som har förordnats att föra det allmännas talan i mål enligt denna lag.

Fråga om betalningssäkring prövas av länsrätten. Det allmännas talan i mål om betalningssäkring förs av länskattemyndigheten.

Vad som föreskrivs i 18 § tredje och fjärde styckena taxeringslagen (1956:623) gäller i tillämpliga delar i mål om betalningssäkring.

5 §

Är fordringen ej fastställd, får beslut om betalningssäkring avse det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna kan antas bli fastställd.

Ett beslut om betalningssäkring får avse en fordran som inte är fastställd, om det av utredningen framstår som sannolikt att fordringen kommer att fastställas.

6 §

I mål om betalningssäkring får rätten, om fara är i dröjsmål, omedelbart bevilja åtgärden att gälla till dess annorlunda förordnas.

Ett beslut om betalningssäkring gäller till dess annorlunda förordnas. Är det fara i dröjsmål får rätten omedelbart bevilja åtgärden.

Beslutet skall omprövas av länsrätten om någon av parterna begär det eller om skäl för omprövning föreligger av annan anledning. Gälldenären skall upplysas om rätten till omprövning.

Har ett beslut om betalningssäkring meddelats utan att gälldenären har beretts tillfälle att yttra sig, skall länsrätten hålla muntlig förhandling i målet. Förhandlingen skall hållas inom tre veckor från den dag gälldenären fick del av beslutet. Länsrätten får förlänga denna tid, om gälldenären begär det eller om det av annat skäl bedöms nödvän-

¹ Senaste lydelse 1979:186.

digt. Muntlig förhandling behöver inte hållas om särskilda skäl talar mot det.

7 §

Beslut om betalningssäkring skall hävas i den mån skäl för beslutet inte längre föreligger eller beslutet av annan anledning inte längre bör kvarstå.

För beslut enligt 5 § gäller dessutom att beslutet skall hävas av länsrätten, om inte mål i saken anhängig görs vid domstol inom sex månader från dagen för beslutet eller fordringen inom samma tid fastställs i annan ordning. Föreligger det särskilda skäl får länsrätten förlänga tidsfristen. Ett beslut angående för längning av tidsfristen får inte överklagas.

Häver länsrätten ett beslut om betalningssäkring med stöd av bestämmelsen i andra stycket får ett nytt beslut om betalningssäkring för samma fordran meddelas endast om mål i saken har anhängigjorts vid domstol eller fordringen har fastställts i annan ordning.

7 a §

Rätten får förordna att ett beslut om att häva ett beslut om betalningssäkring inte skall gälla förrän det har vunnit laga kraft.

9 §

Beslut om betalningssäkring får genast verkställas.

Verkställighet begärs hos kronofogdemyndigheten av allmänt ombud som avses i 3 §.

Verkställighet begärs hos kronofogdemyndigheten av länsskattemyndigheten.

13 §²

Hävs ett beslut om betalningssäkring, skall, om inte annat har förordnats med stöd av 7 a §, vidtagna åtgärder genast återgå.

17 §³

Har egendom tagits i förvar enligt 16 §, skall anmälan därom omedelbart göras till allmänt ombud

Har egendom tagits i förvar enligt 16 §, skall anmälan därom omedelbart göras till länsskattemyndig-

² Förutvarande 13 § upphävd genom 1981:840.

³ Senaste lydelse 1979:186.

som avses i 3 §. Det allmänna ombudet prövar genast om egendomen skall bli kvar i förvar. Beslutar det allmänna ombudet att egendomen skall bli kvar i förvar, skall han snarast göra framställning om betalningssäkring hos länsrätten. Görs ej sådan framställning eller lämnas framställningen utan bifall, skall egendomen omedelbart återställas. Meddelas beslut om betalningssäkring skall, om inte rätten bestämmer annat, egendomen bli kvar i förvar till dess beslutet verkställs.

heten. Länsskattemyndigheten prövar genast om egendomen skall bli kvar i förvar. Beslutar länsskattemyndigheten att egendomen skall bli kvar i förvar, skall myndigheten så snart det kan ske och senast fem dagar efter beslutet göra framställning om betalningssäkring hos länsrätten. Görs ej sådan framställning inom föreskriven tid eller lämnas framställningen utan bifall, skall egendomen omedelbart återställas. Meddelas beslut om betalningssäkring skall, om inte rätten bestämmer annat, egendomen bli kvar i förvar till dess beslut verkställs.

18 §

Har beslut om betalningssäkring överlämnats till kronofogdemyndighet för verkställighet, får myndigheten i stället för att genast verkställa beslutet ta emot säkerhet som gäldenären eller, där gäldenären kan antas medge det, annan erbjuder sig att ställa.

Är i annat fall fråga om betalningssäkring, får kronofogdemyndighet som anvisas av allmänt ombud som avses i 3 § ta emot säkerhet.

Säkerhet får tas i anspråk när fordringen har förfallit till betalning eller vid den senare tidpunkt som har medgivits.

I övrigt skall bestämmelserna i lagen (1978:882) om säkerhet för skattefordringar m. m. tillämpas.

Har ett beslut om betalningssäkring meddelats, eller kan ett sådant beslut komma i fråga, får kronofogdemyndigheten ta emot säkerhet som gäldenären eller, där gäldenären kan antas medge det, annan erbjuder sig att ställa.

Tar kronofogdemyndigheten emot säkerhet, skall länsrätten häva beslutet om betalningssäkring.

Länsrätten skall upplysa gäldenären om möjligheten att ställa säkerhet.

20 §⁴

Mål om betalningssäkring prövas av den länsrätt som är behörig i fråga om gäldenärens taxering till skatt enligt lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt för det år, då framställning om betalningssäkring görs. Finns inte behörig domstol enligt vad som nu har sagts, prövas målet av länsrätten i det län, där verkställigheten kan äga rum.

Mål om betalningssäkring prövas av den länsrätt som är behörig i fråga om gäldenärens taxering till skatt enligt lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt för det beskattningsår, då framställning om betalningssäkring görs. Finns inte behörig domstol enligt vad som nu har sagts, prövas målet av länsrätten i det län, där verkställigheten kan äga rum.

⁴ Senaste lydelse 1979:186.

21 §⁵

Gäldenär som har lidit betydande skada till följd av ett beslut om betalningssäkring för en icke fastställd fordran, har rätt till ersättning av staten, om fordringen inte fastställs eller fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har betalningssäkrats.

Ersättning kan vägras eller sättas ned om gäldenären genom att lämna oriktig uppgift, underlåta att lämna uppgift som han var skyldig att lämna eller på annat sätt har försvårat sakens utredning. Detsamma gäller i den mån det eljest med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår.

Har gäldenären utan giltig anledning underlåtit att föra talan om rättelse, utgår inte ersättning för den skada som därigenom hade kunnat undvikas.

22 §

Ersättning utgår för förlorad arbetsförtjänst och intrång i näringsverksamhet.

Anspråk på ersättning skall framställas senast inom två år från den dag anspråket tidigast kan göras gällande. Framställs inte anspråk på ersättning inom denna tid är rätten till ersättning förlorad.

1. Denna lag träder i kraft den 00 xxx.

2. De nya bestämmelserna i 6 § första och andra styckena gäller beslut som meddelas efter ikraftträdandet vid prövning av ansökan om betalningssäkring. Bestämmelserna gäller också beslut som meddelas efter ikraftträdandet vid omprövning av beslut om betalningssäkring som har meddelats före ikraftträdandet.

3. De nya bestämmelserna i 6 § tredje stycket, 7 § andra och tredje styckena, 21 och 22 §§ gäller inte i mål där ansökan om betalningssäkring har kommit in till länsrätten före ikraftträdandet.

⁵ Förutvarande 21 § upphävd genom 1980:251.

FÖRTECKNING ÖVER REMISSINSTANSENA

Prop. 1989/90: 3

Bilaga 3

Efter remiss har yttranden över betänkandet (SOU 1987:75) Översyn av betalningssäkringslagen avgetts av justitiekanslern, domstolsverket, generaltullstyrelsen, riksrevisionsverket, riksskatteverket (efter hörande av de länsskattemyndigheter och kronofogdemyndigheter som verket bestämt), hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Göteborg, länsrätten i Östergötlands län, länsrätten i Kalmar län, länsrätten i Malmöhus län, länsrätten i Västernorrlands län, chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, kammarkollegiet, Centralorganisationen SACO/SR, Föreningen Sveriges Auktoriserade revisorer, Företagarförbundet SFR, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas riksförbund, Småföretagens riksorganisation, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska revisorssamfundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges redovisningskonsulters förbund, Tjänstemännens centralorganisation och Medborgarrättsrörelsen.

Lag om ändring i lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter

dels att 19 § samt rubriken närmast före 19 § skall upphöra att gälla,

dels att 1, 3—7, 9, 17 och 18 §§ skall ha följande lydelse.

dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 13, 21 och 22 §§ samt närmast före 20 och 21 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

För att säkerställa betalning av fordran på skatt, tull eller avgift får enligt bestämmelserna i denna lag genom betalningssäkring tas i anspråk så mycket av gäldenärens egendom som svarar mot fordringen.

Betalningssäkring får avse även en fordran som inte är fastställd om det finns sannolika skäl för att fordringen kommer att fastställas.

3 §¹

Fråga om betalningssäkring prövas av länsrätt *på framställning av allmänt ombud som har förordnats att föra det allmännas talan i mål enligt denna lag.*

Fråga om betalningssäkring prövas av länsrätt.

Det allmännas talan i mål enligt denna lag förs av länsskattemyndigheten.

4 §

Beslut om betalningssäkring får fattas om påtaglig risk föreligger att gäldenären inte kommer att betala fordringen och denna eller, om flera fordringar föreligger mot samma gäldenär, de tillhoppa uppgår till betydande belopp. Är fordringen att hänföra till viss tidsperiod får betalningssäkring beslutas endast om perioden har gått till ända eller fordringen dessförinnan har förfallit till betalning.

Beslut om betalningssäkring får fattas endast om skälen som talar för att åtgärden vidtas uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för något motstående intresse.

5 §

Är fordringen ej fastställd, får beslut om betalningssäkring avse det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna *kan* antas bli fastställd.

Är fordringen ej fastställd, får beslut om betalningssäkring avse *högst* det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna *sannolikt kommer att bli fastställd.*

¹ Senaste lydelse 1979:186.

6 §

I mål om betalningssäkring får rätten, om fara är i dröjsmål, omedelbart bevilja åtgärden att gälla till dess annorlunda förordnas.

Ett beslut om betalningssäkring gäller till dess annat förordnas. Är det fara för dröjsmål, får rätten omedelbart bevilja åtgärden.

Beslutet skall omprövas av länsrätten, om någon av parterna begär det eller om det finns något annat skäl för det. Gäldenären skall upplysas om rätten till omprövning.

Omprövning får ske även om beslutet är föremål för prövning i högre instans. Ett överklagande av länsrättens beslut förfaller om länsrätten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. Ändrar länsrätten beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet.

Vid handläggningen i länsrätt och kammarrätt skall muntlig förhandling hållas, om gäldenären begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om det är uppenbart obehövligt. Gäldenären skall upplysas om rätten till muntlig förhandling.

7 §

Beslut om betalningssäkring skall hävas i den mån skäl för beslutet inte längre föreligger eller beslutet av annan anledning inte längre bör kvarstå.

Avser ett beslut om betalningssäkring en fordran som inte är fastställd, skall beslutet hävas av länsrätten, om inte talan om fastställelse av fordringen eller av underlaget för den väcks vid domstol inom sex månader från dagen för beslutet eller fordringen eller underlaget för den inom samma tid fastställs i annan ordning. Länsrätten får medge förlängning av tidsfristen om det finns särskilda skäl.

Har ett beslut om betalningssäkring hävts enligt andra stycket, får ett nytt beslut om betalningssäkring för samma fordran fattas endast om talan beträffande fordringen har väckts eller om fordringen eller underlaget för den har fastställts i annan ordning.

9 §

Beslut om betalningssäkring får genast verkställas.

Verkställighet begärs hos kronofogdemyndigheten av *allmänt ombud som avses i 3 §*.

Verkställighet begärs hos kronofogdemyndigheten av *länsskattemyndigheten*.

Itävs ett beslut om betalningssäkring, skall vidtagna åtgärder genast återgå, om rätten inte har förordnat annat.

13 §²

I fråga om förrättningskostnader vid verkställighet av beslut om betalningssäkring gäller vad som föreskrivs i 17 kap. 9 § första stycket utökningsbalken.

17 §³

Har egendom tagits i förvar enligt 16 §, skall *anmälan därom omedelbart göras till allmänt ombud som avses i 3 §*. Det allmänna ombudet prövar genast om egendomen skall bli kvar i förvar. Beslutar det allmänna ombudet att egendomen skall bli kvar i förvar, skall han genast göra framställning om betalningssäkring hos länsrätten. Görs ej sådan framställning eller lämnas sådan framställning utan bifall, skall egendomen omedelbart återställas. Meddelas beslut om betalningssäkring skall, om inte rätten bestämmer annat, egendomen bli kvar i förvar till dess beslutet verkställs.

Har egendom tagits i förvar enligt 16 §, skall *länsskattemyndigheten, så snart det kan ske och senast fem dagar därefter, göra framställning om betalningssäkring hos länsrätten*. Görs ej sådan framställning eller lämnas sådan framställning utan bifall, skall egendomen omedelbart återställas. Meddelas beslut om betalningssäkring skall, om inte rätten bestämmer annat, egendomen bli kvar i förvar till dess beslutet verkställs.

18 §

Har beslut om betalningssäkring överlämnats till kronofogdemyndighet för verkställighet, får myndigheten i stället för att genast verkställa beslutet ta emot säkerhet som gäldenären eller, där gäldenären kan antas medge det, annan erbjuder sig att ställa.

Är i annat fall fråga om betalningssäkring får kronofogdemyndighet som anvisas av *allmänt ombud som avses i 3 §* ta emot säkerhet.

Har ett beslut om betalningssäkring meddelats får kronofogdemyndigheten ta emot säkerhet som gäldenären eller, där gäldenären kan antas medge det, annan erbjuder sig att ställa. Tar kronofogdemyndigheten emot säkerhet, skall *länsrätten i motsvarande mån häva beslutet om betalningssäkring*.

Är i annat fall fråga om betalningssäkring får kronofogdemyndighet som anvisas av *länsskattemyndigheten* ta emot säkerhet.

² Förutvarande 13 § upphävd genom 1981:840.

³ Senaste lydelse 1979:186.

Säkerhet får tas i anspråk när fordringen har förfallit till betalning eller vid den senare tidpunkt som har medgivits.

I övrigt skall bestämmelserna i lagen (1978:882) om säkerhet för skattefordringar m. m. tillämpas.

Behörig domstol m. m.

20 §⁴

Framställning om betalningssäk-
ring prövas av den länsrätt som är
behörig i fråga om gäldenärens
taxering till skatt enligt lagen
(1947:575) om statlig inkomstskatt
för det år, då framställning om be-
talningssäkring görs. Finns inte be-
hörig domstol enligt vad som nu
sagts, prövas målet av länsrätten i
det län, där verkställigheten kan
äga rum.

Framställning om betalningssäk-
ring prövas av den länsrätt som är
behörig i fråga om gäldenärens
taxering till skatt enligt lagen
(1947:575) om statlig inkomstskatt
för det beskattningsår, då framställ-
ning om betalningssäkring görs.
Finns inte behörig domstol enligt
vad som nu sagts, prövas målet av
länsrätten i det län, där verkställig-
heten kan äga rum.

*Behörig att föra det allmännas ta-
lan är länsrättsmyndigheten i det
län där behörig länsrätt finns. Vad
som föreskrivs i 18 § tredje och
fjärde styckena i taxeringslagen
(1956:623) gäller i tillämpliga delar
i mål om betalningssäkring.*

Ersättning för skada

21 §⁵

*Staten skall ersätta ren förmögen-
hetsskada som har tillfogats gälde-
nären till följd av ett beslut om be-
talningssäkring för en fordran som
inte är fastställd, om fordringen inte
senare fastställs eller fastställs till
ett väsentligt lägre belopp än det
som har betalningssäkrats.*

*Ersättning lämnas endast för ska-
da som är av någon betydelse. Er-
sättning lämnas inte för kostnader
för biträde eller utredning.*

22 §

*Ersättning kan vägras eller sättas
ned om gäldenären genom att lämna
oriktig uppgift, underlåta att lämna
uppgift som han var skyldig att
lämna eller på annat sätt har med-*

⁴ Senaste lydelse 1979:186.

⁵ Förutvarande 21 § upphävd genom 1980:251.

*verkat till skadan genom vållande.
Detsamma gäller i den mån det an-
nars skulle vara oskäligt att ersätt-
ning lämnas.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

De nya bestämmelserna i 7, 20 och 21 §§ gäller inte i fall där framställningen om betalningssäkring kom in till länsrätten före ikraftträdandet.

Den nya bestämmelsen i 13 § skall tillämpas på kostnader för verkstälighet som har uppstått efter ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs att 34 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

34 §

Mot beslut, som ej innebär att målet avgöres, får talan föras endast i samband med talan mot beslut i själva målet. Talan får dock föras särskilt när rätten

1. ogillat invändning om jäv mot ledamot av rätten eller användning om att hinder föreligger för talans prövning,

2. avvisat ombud eller biträde,

3. förordnat rörande saken i avvaktan på målets avgörande,

4. förelagt någon att medverka på annat sätt än genom inställelse inför rätten och underlåtit att iakttaga föreläggandet kan medföra särskild påföljd för honom.

5. utdömt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att iakttaga föreläggande eller ådömt straff för förseelse i förfarandet eller ålagt vittne eller sakkunnig att ersätta kostnad som vållats genom försummelse eller tredska,

6. förordnat angående undersökning eller omhändertagande av person eller egendom eller om annan liknande åtgärd,

7. förordnat angående ersättning för någons medverkan i målet, *eller*

8. utlåtit sig i annat fall än som avses i 7 i fråga som gäller rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429).

7. förordnat angående ersättning för någons medverkan i målet,

8. utlåtit sig i annat fall än som avses i 7 i fråga som gäller rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429) *eller*

9. beslutat i fråga om tidsfrist för det allmänna enligt 7 § andra stycket lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 13 § och 16 kap. 8 § konkurslagen (1987:672) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

4 kap.

13 §

Förmånsrätt eller betalning som en borgenär har vunnit genom utmätning går åter, om förmånsrätten har inträtt senare än tre månader före fristdagen. Har utmätningen skett till förmån för någon som är närstående till gäldenären, går förmånsrätten eller betalningen också åter om förmånsrätten har inträtt dessförinnan men senare än två år före fristdagen och det inte visas att gäldenären varken var eller genom åtgärden blev insolvent.

Förmånsrätt på grund av betalningssäkring går åter, om förmånsrätten har inträtt senare än tre månader före fristdagen.

Förmånsrätt på grund av betalningssäkring går åter, om förmånsrätten har inträtt senare än tre månader före fristdagen. *Detta gäller inte om förmånsrätten inträtt vid utbyte mot egendom som betalningssäkrats tidigare än tre månader före fristdagen.*

16 kap.

8 §

Tillsynsmyndigheten får överklaga tingsrättens beslut, om beslutet rör

1. utseende eller entledigande av förvaltare, antalet förvaltare eller delning av förvaltningen mellan flera förvaltare,

2. arvode, kostnadsersättning eller förskott till förvaltare,

3. reseförbud eller skyldighet för gäldenären att lämna ifrån sig sitt pass, hämtning eller häktning eller föreläggande eller utdömande av vite,

4. uppdrag som eller arvode till rådgivare eller förlikningsman,

5. avslag på en framställning om att inleda bevakningsförfarande,

6. avskrivning av konkurs enligt 10 kap. 1 §.

Tillsynsmyndigheten får överklaga tingsrättens beslut, om beslutet rör

1. utseende eller entledigande av förvaltare, antalet förvaltare eller delning av förvaltningen mellan flera förvaltare,

2. arvode, kostnadsersättning eller förskott till förvaltare,

3. reseförbud eller skyldighet för gäldenären att lämna ifrån sig sitt pass, *förbud att utfärda pass*, hämtning eller häktning eller föreläggande eller utdömande av vite,

4. uppdrag som eller arvode till rådgivare eller förlikningsman,

5. avslag på en framställning om att inleda bevakningsförfarande,

6. avskrivning av konkurs enligt 10 kap. 1 §.

I de frågor som avses i första stycket förs det allmännas talan i högsta domstolen av riksskatteverket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1989-05-31

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Wieslander, regeringsrådet Ulla Wadell, justitierådet Staffan Magnusson.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 11 maj 1989 har regeringen på hemställan av statsrådet Kjell-Olof Feldt beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, m. m.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Susanne Mattsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Förslaget till lag om ändring i lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter

1 §

Paragrafen anger i sin nuvarande lydelse dels vilka fordringar som får utlösa ett beslut om betalningssäkring, dels hur mycket av gäldenärens egendom som får tas i anspråk.

I remissen föreslås att paragrafen förses med ett nytt andra stycke, där det sägs att betalningssäkring får avse också en fordran som inte är fastställd, om det finns sannolika skäl för att fordringen kommer att fastställas. Vilket belopp som i så fall får bli föremål för betalningssäkring anges i 5 §.

Enligt lagrådets mening är det en fördel, om bestämmelsen i 5 § flyttas till 1 § andra stycket. På så sätt uppnås en parallellitet med regleringen i paragrafens första stycke.

Lagrådet förordar att 1 § ges följande lydelse:

”För att säkerställa betalning av fordran på skatt, tull eller avgift får enligt bestämmelserna i denna lag genom betalningssäkring tas i anspråk så mycket av gäldenärens egendom som svarar mot fordringen.

Är det fråga om en fordran som inte är fastställd, får betalningssäkring ske endast om det finns sannolika skäl för att fordringen kommer att fastställas. I sådant fall får betalningssäkring avse högst det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna sannolikt kommer att bli fastställd.”

5—9 §§

Den nuvarande 6 § har i remissförslaget byggts ut med bestämmelser som avser att få till stånd en bättre fortlöpande anpassning mellan en beslutad betalningssäkring och det allmännas fordringsanspråk. För att markera att betalningssäkringsmålet ”ligger öppet” hos länsrätten föreslås att alla beslut om betalningssäkring skall vara interimistiska, dvs. gälla till dess annat har förordnats. En regel härom har tagits in i 6 § första stycket.

I paragrafens andra och tredje stycken har förts in bestämmelser om omprövning. Tanken är enligt motiven att omprövning skall ske så snart grunderna för beslutet om betalningssäkring kan ifrågasättas. Det är emellertid inte meningen att omprövning skall kunna ske i höjande riktning.

De angivna bestämmelserna i 6 § första–tredje styckena bör jämföras med regeln i nuvarande 7 §, där det sägs att ett beslut om betalningssäkring skall hävas i den mån skäl för beslutet inte längre föreligger eller beslutet av annan anledning inte längre bör kvarstå. Denna regel skall enligt remissförslaget finnas kvar och bilda ett första stycke i 7 §.

Enligt lagrådets mening följer det redan av gällande rätt, främst 7 §, att ett beslut om betalningssäkring står "öppet" i den meningen att beslutet genast skall hävas, helt eller delvis, om förutsättningarna har ändrats till den enskildes fördel. Det får också anses följa av nuvarande bestämmelser att länsrätten kan vara skyldig att självant häva ett beslut om betalningssäkring. En motsvarande ordning torde gälla när det är fråga om kvarstad.

Det sagda innebär enligt lagrådets uppfattning att man inte behöver beteckna beslut om betalningssäkring som interimistiska för att nå det angivna syftet. Att uttryckligen göra besluten interimistiska skulle också innebära en skillnad i förhållande till reglerna om kvarstadsbeslut. Lagrådet anser alltså att de föreslagna bestämmelserna i 6 § första stycket bör justeras så att de liksom nu bara reglerar möjligheten för rätten att meddela beslut om betalningssäkring utan att gäldenären har beretts tillfälle att yttra sig. En viss omformulering bör emellertid ske, så att man uppnår en närmare överensstämmelse med motsvarande regler om kvarstadsbeslut i 15 kap. 5 § tredje stycket rättegångsbalken.

Om, som lagrådet tidigare har förordat, bestämmelsen i 5 § i remissförslaget flyttas till 1 § andra stycket, kan reglerna om omedelbart beslut om betalningssäkring lämpligen tas in i 5 §.

Lagrådet har inte någon erinran mot att man i lagtexten tydligare än f. n. markerar att länsrätten självant kan ha att ompröva ett beslut om betalningssäkring. Med hänsyn bl. a. till att ändring förutsätts kunna ske bara till den enskildes fördel anser lagrådet emellertid att man bör samordna de föreslagna bestämmelserna i 6 § andra och tredje styckena med den nuvarande regeln om hävning i 7 §. En lämplig ordning får anses vara att flytta innehållet i nuvarande 7 § (7 § första stycket i remissförslaget) till 6 §. Lagrådet är vidare av den uppfattningen att man i lagtexten bör undvika ordet "omprövning" och i stället ange t. ex. att länsrätten prövar frågor om hävning, om någon av parterna begär det eller om det annars finns skäl för det.

Kvar i 7 § blir, om lagrådets nu framförda förslag genomförs, de bestämmelser som enligt remissförslaget skall bilda två nya stycken i paragrafen. Dessa bestämmelser, som bl. a. begränsar den tid under vilken en icke fastställd fordran får vara betalningssäkrad, bör enligt lagrådets mening omformuleras något. Bl. a. bör, av hänsyn till skatteprocessens karaktär av beloppsprocess, uttrycket "ett nytt beslut om betalningssäkring för samma fordran" ändras till "ett nytt beslut om betalningssäkring på samma grund".

I 6 § fjärde stycket i det remitterade förslaget har tagits in regler om muntlig förhandling i mål om betalningssäkring. Dessa regler bör lämpligen

placeras efter 7 § och således bilda en ny 8 §. Detta medför i sin tur att den nuvarande 8 § bör betecknas 9 §.

Den nuvarande 9 § skall enligt remissförslaget bl. a. förses med ett nytt tredje stycke, där det anges vad som skall gälla beträffande vidtagna verkställighetsåtgärder när ett beslut om betalningssäkring har hävts. Huvudregeln är att vidtagna åtgärder skall återgå. Rätten kan dock i det enskilda fallet förordna om annat.

Möjligheten för rätten att meddela beslut som avviker från huvudregeln kan inte rimligen gälla i fall som avses i 7 § andra stycket (7 § första stycket enligt lagrådets förslag), dvs. fall då hävning sker därför att den uppställda tidsfristen inte har iakttagits. Detta bör enligt lagrådets mening uttryckligen framgå av lagtexten. Den föreslagna lagtexten bör även i övrigt förtydligas något.

Som följd av vad lagrådet tidigare har förordat bör såväl 9 § som vissa följande paragrafer få ändrad beteckning. Vidare bör rubriken närmast före 9 § flyttas.

Lagrådet föreslår att 5 – 10 §§ får följande lydelse:

”5 § Ett yrkande om betalningssäkring får inte bifallas utan att motparten har beretts tillfälle att yttra sig. Är det fara i dröjsmål, får dock åtgärden omedelbart beviljas att gälla till dess något annat har förordnats.

6 § Beslut om betalningssäkring skall hävas helt eller delvis i den mån skäl för beslutet inte längre föreligger eller beslutet av någon annan anledning inte längre bör kvarstå. Frågor om hävning prövas av länsrätten, om någon av parterna begär det eller om det annars finns skäl för det. Gäldenären skall upplysas om rätten att begära hävning.

Länsrätten kan helt eller delvis häva ett beslut om betalningssäkring, även om beslutet har överklagats.

Ett överklagande av länsrättens beslut om betalningssäkring förfaller, om länsrätten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. Ändrar länsrätten beslutet på ett annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet.

7 § Avser ett beslut om betalningssäkring en fordran som inte är fastställd, skall länsrätten häva beslutet, om inte talan om fastställelse av fordringen eller av underlaget för den har väckts vid domstol inom sex månader från dagen för beslutet eller fordringen eller underlaget för den inom samma tid har fastställts i annan ordning. Länsrätten får medge förlängning av tidsfristen, om det finns särskilda skäl.

Har ett beslut om betalningssäkring hävts enligt första stycket, får ett nytt beslut om betalningssäkring på samma grund fattas endast om talan beträffande fordringen har väckts eller om fordringen eller underlaget för den har fastställts i annan ordning.

8 § Vid handläggning av frågor om betalningssäkring i länsrätt och kammarrätt skall muntlig förhandling hållas, om gäldenären begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om det är uppenbart obehövligt. Gäldenären skall upplysas om rätten till muntlig förhandling.

9 § Beslut om betalningssäkring skall delges gäldenären.

Kan det befaras att genomförandet av beslutet skulle avsevärt försvåras genom att beslutet delges innan förrättning för verkställighet äger rum, behöver delgivning ej ske före förrättningen.

Prop. 1989/90: 3
Bilaga 5

Verkställighet

10 § Beslut om betalningssäkring får genast verkställas.

Verkställighet begärs hos kronofogdemyndigheten av länsskattemyndigheten.

Hävs ett beslut om betalningssäkring, skall vidtagna åtgärder genast återgå. I andra fall än som avses i 7 § första stycket kan dock rätten förordna att vidtagna åtgärder skall bestå till dess beslutet om hävning har vunnit laga kraft.”

Förslaget till lag om ändring i konkurslagen

I remissen föreslås att 4 kap. 13 § andra stycket konkurslagen skall byggas ut med en föreskrift som innebär att, om kronofogdemyndigheten tillåter utbyte av betalningssäkrad egendom, förmånsrätt på grund av betalningssäkring skall gå åter vid konkurs endast om förmånsrätten i den ursprungligen betalningssäkrade egendomen har inträtt senare än tre månader före fristdagen enligt 4 kap. konkurslagen.

Enligt lagrådets mening kan det ifrågasättas om inte den ordning som avses följa av den föreslagna bestämmelsen gäller redan i dag (jfr bl. a. prop. 1980/81: 8 s. 463 ff). Bestämmelsen skulle i så fall vara onödig. Om det emellertid skulle anses befogat att uttryckligen reglera frågan om återvinning vid utbyte av betalningssäkrad egendom på det sätt som har skett i den föreslagna bestämmelsen, bör rimligtvis en motsvarande reglering göras när det gäller utbyte av utmätt egendom. Detta innebär att bestämmelsen bör bilda ett tredje stycke i 4 kap. 13 § konkurslagen och utformas som ett undantag till såväl första som andra stycket.

Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Prop. 1989/90:3

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
Utdrag ur regeringsprotokoll	10
1. Inledning	10
2. Allmänna synpunkter	
2.1 Utgångspunkter	10
2.2 Nuvarande ordning	12
2.3 Inriktningen av lagstiftningsåtgärderna m m	13
3. Överväganden och förslag	
3.1 Föresättningar för betalningssäkring	
3.1.1 Riskrekvisitet	17
3.1.2 Beviskravet	18
3.1.3 Proportionalitetsregel	20
3.2 Handläggningen av betalningssäkringsmål	
3.2.1 Muntlig förhandling	21
3.2.2 Tidsfrister	23
3.2.3 Öppna mål	26
3.2.4 Det allmännas företrädare	30
3.2.5 Sekretess	31
3.3 Rättsverkan m. m.	
3.3.1 Verkan av betalningssäkring	32
3.3.2 Verkan av beslut om hävning	33
3.3.3 Verkan av att säkerhet ställs	35
3.3.4 Kostnader för verkställighet	37
3.4 Ersättning för skada	38
4. Ikraftträdande	42
5. Upprättade lagförslag	42
6. Författningskommentarer	
6.1 Förslag till lag om ändring i betalningssäkringslagen	43
6.2 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen	50
6.3 Förslag till lag om ändring i konkurslagen	50
7. Hemställan	51
8. Beslut	51
Bilaga 1 Utredningens sammanfattning	52
Bilaga 2 Utredningens författningsförslag	58
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betän-	
kandet	62
Bilaga 4 Det till lagrådet remitterade lagförslaget	63
Bilaga 5 Lagrådets yttrande	70