

Ref

Översyn av betalningssäkringslagen

Betänkande av betalningssäkringsutredningen

SOU 1987:75

the 1990s, the number of people in the world who are under 15 years of age has increased from 1.1 billion to 1.5 billion, and the number of people aged 65 years and over has increased from 0.2 billion to 0.4 billion (United Nations 1999).

There is a growing awareness of the need to address the needs of the young and the old in the context of the ageing population. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century.

The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century.

The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century.

The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century.

The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century.

The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century.

The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century. The United Nations (1999) has identified the need to address the needs of the young and the old as a key challenge for the 21st century.



Statens offentliga utredningar
1987:75
Finansdepartementet

Översyn av betalningssäkringslagen

Betänkande av betalningssäkringsutredningen
Stockholm 1987

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ – 12⁰⁰ (externt och internt)
08/763 10 05 12⁰⁰ – 16⁰⁰ (endast internt)

Till statsrådet och chefen för
finansdepartementet

Regeringen bemyndigade den 25 september 1986 chefen för finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av betalningssäkringslagen.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 3 oktober 1986 lagmannen Arnold Joelsson som särskild utredare. För att som sakkunniga biträda utredaren förordnades den 16 december 1986 kammarrättsassessorn Per-Erik Nistér och kammarrättsrådet Peter Wennerholm. Som experter förordnades samma dag avdelningsdirektören Kurt-Allan Egelby, chefskronofogden Rune Tavemark, avdelningsdirektören Gunnel Thelning, numera lagmannen Christer Törnros och biträdande skattedirektören Nils-Sture Åman.

Som sekreterare åt utredningen förordnades den 1 december 1986 numera kammarrättsassessorn Lennart Börjesson.

Den särskilde utredaren har arbetat under namnet betalningssäkringsutredningen.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Översyn av betalningssäkringslagen.

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av Egelby och Thelning.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Göteborg i januari 1988

Arnold Joelsson

/Lennart Börjesson

INNEHÅLL

FÖRKORTNINGAR	7
SAMMANFATTNING	9
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	19
1 UTREDNINGSUPPDRAGET M.M.	33
2 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	35
2.1 Inledande synpunkter	35
2.2 Förutsättningar för betalningssäkring ...	38
2.2.1 Riskrekvisitet	38
2.2.2 Beviskravet vid betalningssäkring för icke fastställda fordringar ..	43
2.3 Handläggningen av betalningssäkringsmål	48
2.3.1 Det allmännas processföreträdare	48
2.3.2 Domstolarna	53
2.3.3 Kronofogdemyndigheterna	62
2.3.4 Samordning mellan myndigheter	62
2.3.5 Kompetensfrågor	67
2.4 Några verkställighetsfrågor	72
2.4.1 Återgång av verkställighet vid be- slut om hävning	72
2.4.2 Verkan av att säkerhet ställs	74
2.4.3 Utbyte av säkrad egendom	75
2.4.4 Omhändertagna medels avkastning ..	78
2.4.5 Värdesäkring av betalningssäkrad egendom	79
2.5 Åtgärder för en skyndsam handläggning av skattemålet m.m.	82

2.6	Ersättning för förluster	92
2.7	Sekretessbeläggning av interimistiska beslut	107
3	SPECIALMOTIVERING	111
	SÄRSKILT YTTRANDE	133
BILAGOR		
Bilaga 1	Direktiven	137
Bilaga 2	Gällande lagstiftning m.m.	143
Bilaga 3	Utredningens undersökningar m.m.	173

FÖRKORTNINGAR

AFDL	lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
AFL	lagen (1962:381) om allmän försäkring
BrB	brottsbalken
BSL	bevissäkringslagen för skatte- och avgiftsprocessen (1975:1027)
BtSF	förordningen (1978:881) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter
BtSL	lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter
FPL	förvaltningsprocesslagen (1971:291)
JB	jordabalken
JK	justitiekanslern
JO	riksdagens ombudsmän
KonkL	konkurslagen (1987:672)
prop.	regeringens proposition 1978/79:28 med förslag till lag om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter
RB	rättegångsbalken
SekrL	sekretesslagen (1980:100)
SkL	skadeståndslagen (1972:207)
TF	taxeringsförordningen (1957:513)
TL	taxeringslagen (1956:623)
UB	utsökningsbalken
UF	utsökningsförordningen (1981:981)
UppbL	uppbördslagen (1953:272)

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:

- o 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.
- o Beviskravet för betalningssäkring för icke fastställda fordringar (sannolika skäl) är tillfyllest. Vi föreslår emellertid att beviskravet skrivs in i lagen.
- o 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.

- o 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.
- o 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.
- o 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 fastställs eller fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har betalningssäkrats.

Lite mera 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 konkretiiserats 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 motiveringar. 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 processföreträdare

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 befogenheten att ta över det allmännas talan.

Handläggningen av betalningssäkringsmål i domstol

Vår undersökning visar att nio av tio betalningssäkringsmål avser en fordran som inte är fastställd. I många fall används betalningssäkring i 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 vanligtvis 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 i flera fall 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 själv 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 för att fordringen kan drivas in.

I hälften av de fall då ett interimistiskt beslut om betalningssäkring meddelats utan att gäldenären hade fått 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.

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.

Ersättning för förluster

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 processuella 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 betalningssäkering 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.

Övrigt

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.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Förslag tillLag 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 lydelseFöreslagen lydelse3 §¹

Fråga om betalningssäk-
ring prövas av länsrätt
på framställning av all-
mänt ombud som har för-
ordnats att föra det all-
männas talan i mål enligt
denna lag.

Fråga om betalningssäk-
ring prövas av länsrätten.
Det allmännas talan i mål
om betalningssäkring förs
av länsskattemyndigheten.

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

1 Senaste lydelse 1979:186.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

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. Galdenären skall upplysas om rätten till omprövning.

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

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

denären begär det eller om
det av annat skäl bedöms
nödvändigt. Muntlig för-
handling behöver inte hål-
las om särskilda skäl ta-
lar 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 be-
slutet skall hävas av
länsrätten, om inte mål
i saken anhängiggörs vid
domstol inom sex månader
från dagen för beslutet
eller fordringen inom sam-
ma tid fastställs i annan
ordning. Föreligger det
särskilda skäl får läns-
rätten förlänga tidsfris-
ten. Ett beslut angående
förlängning av tidsfristen
får inte överklagas.

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

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

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 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

Har egendom tagits i förvar enligt 16 §, skall anmälan därom omedelbart göras till länsskattemyndigheten. 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

2 Förutvarande 13 § upphävd genom 1981:840.

3 Senaste lydelse 1979:186.

Nuvarande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

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 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, 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.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

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.

20 §⁴

Mål om betalningssäk-
ring prövas av den läns-
rätt som är behörig i
fråga om gäldenärens
taxering till skatt en-
ligt 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 må-
let av länsrätten i det
län, där verkställighe-
ten kan äga rum.

Mål om betalningssäk-
ring prövas av den läns-
rätt som är behörig i
fråga om gäldenärens
taxering till skatt en-
ligt lagen (1947:576) om
statlig inkomstskatt för
det beskattningsår, då
framställning om betal-
ningssäkring görs. Finns
inte behörig domstol en-
ligt vad som nu har
sagts, prövas målet av
länsrätten i det län, där
verkställigheten kan äga
rum.

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 vä-
sentligt lägre belopp än

4 Senaste lydelse 1979:186.

5 Förutvarande 21 § upphävd genom 1980:251.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

det som har betalningssäk-
rats.

Ersättning kan vägras
eller sättas ned om gälde-
nären genom att lämna
oriktig uppgift, underlåta
att lämna uppgift som han
var skyldig att lämna el-
ler på annat sätt har för-
svårat sakens utredning.
Detsamma gäller i den mån
det eljest med hänsyn till
omständigheterna är oskä-
ligt att ersättning utgår.

Har gäldenären utan gil-
tig anledning underlåtit
att föra talan om rättel-
se, utgår inte ersättning
för den skada som därige-
nom hade kunnat undvikas.

22 §

Ersättning utgår för
förlorad arbetsförtjänst
och intrång i näringsverk-
samhet.

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

-
1. Denna lag träder i kraft den
 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.

Förslag tillFörordning om ändring i förordningen (1978:881) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1978:881) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter

dels att 1 § skall upphöra att gälla,

dels att i 4, 6 och 10 §§ orden "allmänt ombud", "allmänna ombudet" och "det allmänna ombudet" skall bytas ut mot "länsskattemyndigheten",

dels att i 4 § ordet "ombudet" skall bytas ut mot "myndigheten",

dels att 7 § skall ha följande lydelse,

dels att i förordningen skall införas en ny paragraf, 12 §, av följande lydelse

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

7 §

Avser beslut om betalningssäkring fordran som inte har fastställts, skall allmänna ombudet hålla sig underrättad om fordringen, så länge beslutet gäller och till dess fordringen fastställs.

Vad nu sagts gäller även när i annat fall fråga är om betalningssäkring och säkerhet har tagits emot för fordran som inte har fastställts.

Har ett beslut om betalningssäkring meddelats skall länsskattemyndigheten hålla sig underrättad om fordringen så länge det finns ett betalningssäkringsmål hos länsrätten. Bör beslutet ändras eller målet skrivas av, skall länsskattemyndigheten hos länsrätten göra framställning därom.

Avser beslutet en fordran som inte är fastställd skall länsskattemyndigheten genast underrätta länsrätten när mål i saken har anhängiggjorts vid domstol eller fordringen

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

har fastställts i annan ordning.

Länsskattemyndigheten skall underrätta kronofogdemyndigheten när beslut om betalningssäkring har ändrats.

Har kronofogdemyndighet tagit emot säkerhet för en fordran som inte är fastställd, skall länsskattemyndigheten hålla sig underrättad om fordringen tills den förfaller till betalning. Länsskattemyndigheten skall underrätta kronofogdemyndigheten om förhållanden som är av betydelse för säkerheten.

12 §

Ett mål om betalningssäkring skall avskrivas av länsrätten när fordringen kan drivas in.

Denna förordning träder i kraft den

Förslag till
Förordning om ändring i utsökningsförordningen
(1981:981)

Härigenom föreskrivs i fråga om utsökningsförordningen (1981:981) att 18 kap. 2 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

2 §

Beslut om betalningssäkring skall verkställas skyndsamt.

Beträffande verkställighet av sådana beslut tillämpas 1 kap. 3 - 5 §§, 2 kap. 10 och 11 §§, 3 och 4 kap., 6 kap. 1, 3, 4 och 6 - 8 §§, 9 § första stycket, 10 - 12, 16 - 18, 22 - 24, 26 och 27 §§, 12 kap. 8 - 10 §§, 15 kap. 3 § andra stycket och 4 - 8 §§ och 17 kap.

Beträffande verkställighet av sådana beslut tillämpas 1 kap. 3 - 5 §§, 2 kap. 10 och 11 §§, 3 och 4 kap., 6 kap. 1, 3, 4 och 6 - 8 §§, 9 § första stycket, 10 - 12, 16 - 18, 22 - 24, 26 och 27 §§, 12 kap. 8 - 10 §§, 13 kap. 1 §, 15 kap. 3 § andra stycket och 4 - 8 §§ och 17 kap.

Denna förordning träder i kraft den

Förslag tillFörordning om ändring i KK (1972:416) om statsmyndig-
heternas skadereglering i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ KK (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse1 §¹

Denna kungörelse gäller i fråga om skadeståndsanspråk som riktas mot staten med stöd av 2 kap.

1 § eller 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972:207), 23 § datalagen (1973:289) eller lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning.

Denna kungörelse gäller i fråga om skadeståndsanspråk som riktas mot staten med stöd av 2 kap.

1 § eller 3 kap. 1 eller 2 § skadeståndslagen (1972:207), 23 § datalagen (1973:289), lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning eller 21 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

2 §¹

Anspråk på ersättning med stöd av skadeståndslagen (1972:207) framställs hos justitiekanslern, om anspråket grundas på påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut. Anspråk enligt skadeståndslagen på annan grund framställs hos den centrala författningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat eller, om för viss verksamhet sådan myndighet ej finnes, hos justitiekanslern.

Anspråk på ersättning med stöd av datalagen

Anspråk på ersättning med stöd av datalagen

¹ Senaste lydelse 1976:319

Nuvarande lydelse

(1973:289) eller lagen
(1974:515) om ersättning
vid frihetsinskränkning
framställles hos justitie-
kanslern.

Föreslagen lydelse

(1973:289), lagen
(1974:515) om ersättning
vid frihetsinskränkning
eller lagen (1978:880) om
betalningssäkring för
skatter, tullar och avgif-
ter framställles hos justi-
tiekanslern.

Denna förordning träder i kraft den

Uppdraget

Vi skall enligt direktiven (se bil. 1) se över BtSL och bl.a. undersöka hur lagen tillämpas i fall då betalningssäkring sker för en fordran som inte är fastställd.

Vi har tillställts finansministerns svar i riksdagen på fråga nr 1986/87:143 om sekretessbeläggning av interimistiska beslut i mål om betalningssäkring, riksskatteverkets skrivelse, dnr 929/86-109, om enkätsvar vid en utvärdering av utsökningsbalken m.m., riksrevisionsverkets revisionsrapport, dnr 1985:1066, om kronofogdemyndigheternas indrivning och två beslut av JO, dnr 3304 - 1983 och 1538 - 1984, i ärenden om tillämpning av BtSL.

Utredningsarbetet

Vi har gjort två undersökningar. Genom att studera samtliga mål i vilka beslut om betalningssäkring meddelades år 1985 har vi försökt att få en bild av själva betalningssäkringsprocessen. För att se hur lagen har tillämpats i de fall betalningssäkring har skett för en fordran som inte är fastställd har vi dessutom, med utgångspunkt i 1982 års beslut om betalningssäkring för fordringar på tillkommande skatt, studerat den efterföljande skatteprocessen och den

slutliga debiteringen. Resultaten av de båda undersökningarna presenteras i bilaga 3.

Vi har inhämtat uppgifter om lagstiftningen i andra länder vad gäller möjligheten att säkra betalning av det allmännas anspråk på skatter, tullar och avgifter. Den redovisningen finns i bilaga 2, avsnitt 4.

Under utredningsarbetet har vi tagit del av beslut i ärenden hos JO och JK om tillämpningen av betalnings-säkringsförfattningarna. Synpunkter på den nuvarande lagstiftningen har inhämtats från vissa intresseorganisationer.

2.1 Inledande synpunkter

Utredningsarbetet innefattar en översyn av BtSL, med tyngdpunkten lagd på rättssäkerhetsfrågor. I bilaga 2 finns en översiktlig redovisning av de nuvarande bestämmelserna i lagen. Enligt direktiven bör utredningsarbetet utgå från att de grundläggande principerna i den nuvarande lagen skall behållas.

Som skäl för att införa BtSL anförde departementschefen (prop. s. 111) att det allmänna på grund av att myndigheterna saknade möjligheten att säkra det allmännas fordringsanspråk träffades av stora förluster vid uppbörden och indrivningen av skatter. Han påpekade också att det av rättviseskäl inte kan accepteras att beskattningssystemet missbrukas av vissa grupper av skattskyldiga för att skaffa sig förmåner på andra medborgares bekostnad. Dessutom skulle de åtgärder som satts in för att bekämpa skattefusket och stärka myndigheternas kontrollverksamhet många gånger bli verkningslösa om inte det allmänna har erforderliga instrument för att säkra det ekonomiska utfallet.

I riksrevisionsverkets rapport Kronofogdemyndigheternas indrivning (dnr 1985:1066, s. 92) sägs att det kan sättas i fråga om betalningssäkringsinstitutet har motsvarat de förväntningar som har ställts på det. Antalet betalningssäkringar har varit alltför få för att kunna påverka kronofogdemyndigheternas indrivningsre-

sultat mer än marginellt. De fordringsbelopp som har säkrats och sedan utmätts utgör högst ett par procent av myndigheternas totala inleveranser. Det är inte ens säkert att dessa belopp inte skulle ha flutit in i vanlig ordning.

Som framgår av departementschefens uttalande i propositionen fanns det emellertid inte bara statsfinansiella motiv till att BtSL infördes. Det är enligt vår mening nödvändigt att det allmänna i skatte- och avgiftssammanhang har möjligheten att säkra betalningen av sina fordringsanspråk. Inte något av de länder vars rättsordningar vi har studerat (se bil. 2, avsnitt 4) har ansett sig kunna stå utan en sådan möjlighet.

Som inledningsvis har angetts sägs i direktiven att de grundläggande principerna i den nuvarande lagen bör behållas. En utgångspunkt för utredningsarbetet får därför anses vara att betalningssäkring skall få ske för en fordran som inte är fastställd och en annan att beslut om betalningssäkring skall få meddelas utan att gäldenären har hörts.

Enligt våra undersökningar (se bil. 3) avser nio av tio betalningssäkringsmål fordringar som inte är fastställda. I en lika stor andel av målen meddelas beslut om betalningssäkring utan att gäldenären har fått yttra sig.

För att betalningssäkringsinstitutet skall vara effektivt krävs att åtgärden kan vidtas i ett förhållandevis tidigt skede av utredningsarbetet och att beslut kan meddelas utan föregående kommunikation med gäldenären. Å andra sidan måste det ställas stora krav på rättssäkerhet för att en åtgärd som innebär ett så kraftigt ingripande i den enskildes rättssfär skall få användas under sådana betingelser. Risken för oriktiga beslut måste begränsas så långt det är möjligt och skadeverkingarna av besluten minimeras. När BtSL:s regler ut-

formas måste därför ständigt kravet på effektivitet och kravet på rättssäkerhet vägas mot varandra.

Vi har under utredningsarbetet i flera frågor jämfört bestämmelserna om betalningssäkring med bestämmelserna om kvarstad - främst kvarstad i civilprocessen - och därigenom fått uppslag till hur en del brister i BtSL bör kunna rättas till. Det bör emellertid understrykas att man vid en sådan jämförelse måste beakta att det finns väsentliga skillnader mellan fordringar inom civilrättens område och fordringar inom skatterättens område, bl.a. vad gäller fordringarnas uppkomst och möjligheten för borgenär att visa att en fordran föreligger. Det är därför ofrånkomligt att bestämmelserna om säkerhetsåtgärder i viss mån måste utformas på olika sätt i civilprocessen och i skatteprocessen.

Vi pekar i betänkandet på en del områden där det finns brister i det nuvarande regelsystemet och i tillämpningen av det. Vi vill emellertid betona att de undersökningar som vi har gjort av hur lagen tillämpas ger vid handen att betalningssäkringsinstitutet på det stora hela taget har fungerat tämligen väl. Vi anser oss vidare kunna konstatera att bristerna i tillämpningen av lagen efter hand har minskat. Det torde främst bero på att de tjänstemän som i olika sammanhang handlägger betalningssäkringsmål har fått ökad erfarenhet och att regeringsrätten genom en rad avgöranden har gett besked om hur lagen bör tillämpas.

Slutligen några kommentarer till den fortsatta framställningen. Beslut om betalningssäkring kan omfatta åtskilliga slag av fordringar och dessa fastställs på olika sätt. För enkelhetens skull utgår många resonemang i betänkandet från att fordringen avser inkomstskatt och att den skall prövas i en skatteprocess. Termen gäldenären används genomgående för att beteckna enskild part, oavsett om något skuldförhållande har visats föreligga eller ej.

2.2 Förutsättningar för betalningssäkring

För att ett beslut om betalningssäkring skall få meddelas måste följande förutsättningar vara uppfyllda.

- o Det skall finnas en fordran.
- o Påtaglig risk skall föreligga för att fordringen inte kommer att betalas.
- o Fordringen skall uppgå till betydande belopp.
- o Den tidsperiod som fordringen hänför sig till skall ha gått till ända eller fordringen dessförinnan vara förfallen till betalning.

De två första villkoren ägnas särskild uppmärksamhet i vårt betänkande.

Vad som avses med betydande belopp har inte angetts i lagen. Såvitt vi känner till har det allmänna endast i enstaka undantagsfall begärt betalningssäkring för belopp som har understigit ett basbelopp enligt AFL. Denna beloppsgräns anser vi vara ett lämpligt riktmärke vid tillämpningen (jfr NJA 1984 s. 520).

Den sist nämnda förutsättningen för betalningssäkring, att den tidsperiod som fordringen hänför sig till skall ha gått till ända, anser vi inte behöver tas upp i betänkandet.

2.2.1 Riskrekvisitet

En grundläggande förutsättning för betalningssäkring är att det skall föreligga en påtaglig risk för att fordringen inte kommer att betalas.

Enligt direktiven bör vi undersöka hur riskbedömningen har skett och om det finns någon anledning att ändra lagen på denna punkt.

Vår ståndpunkt

Vi föreslår inte någon författningsändring.

De huvudsakliga skälen för ståndpunkten

I begreppet "påtaglig risk" ligger enligt uttalanden i propositionen till BtSL att betalningssäkring endast får tillgripas, om det i det enskilda fallet kan beläggas att det finns en konkret risk för att gäldenären inte kan eller vill göra rätt för sig. Regeringsrättens praxis visar att det fordras en kvalificerad riskbedömning grundad på en helhetssyn av gäldenärens förhållanden. Vi anser att riskrekvisitet, såsom det har konkretiserats i propositionen och i regeringsrättens praxis, är utformat så att det svarar mot högt ställda rättssäkerhetskrav.

Riskrekvisitet enligt gällande rätt m.m.

I motiven till 4 § BtSL (prop. s. 120, 141 och 142) har departementschefen närmare redovisat vad han avsett med begreppet påtaglig risk. Det betonas att betalningssäkring endast får tillgripas om det i det särskilda fallet kan beläggas att det finns en konkret risk för att gäldenären inte kan eller vill göra rätt för sig. För att kunna avgöra om gäldenären kommer att kunna betala sin skuld till det allmänna vid uppbörds-tillfället måste en allsidig bedömning av hans ekonomiska läge göras. Gäldenärens underlåtenhet att deklarera eller fullgöra sin uppgiftsskyldighet på annat sätt talar många gånger för att han inte kommer att

fullgöra sin betalningsskyldighet. Det gäller särskilt om förhållandena tyder på att han medvetet har sökt undgå beskattning. Gäldenärens sätt att sköta sin bokföring eller annan anteckningsskyldighet kan också vara av betydelse för riskbedömningen. En annan omständighet som har betydelse är att gäldenären försöker att göra sin egendom oåtkomlig för en kommande verkställighet, genom att exempelvis överlåta tillgångar på familjemedlemmar eller förbereda att flytta utomlands. Ett sådant agerande kan sammantaget med att fordringen betydligt överstiger vad gäldenären normalt brukar vara skyldig i skatt, ofta innebära att det föreligger en påtaglig risk för att fordringen inte kommer att betalas. En annan indikation på att gäldenären inte kommer att betala fordringen är att han tidigare har visat betalningsovilja eller sökt att undgå sina betalningsförpliktelser. När det gäller att bedöma riskrekvisitet i fråga om juridiska personer skall hänsyn tas även till omständigheter som rör företrädaren för den juridiska personen.

Vi har studerat samtliga betalningssäkringsmål, i vilka länsrätten meddelade det första beslutet under år 1985 (se bil. 3). Undersökningen, som omfattar 214 mål, visar bl.a. följande.

Länsrätten avslog endast i två mål allmänna ombudets framställning om betalningssäkring av den anledningen att riskrekvisitet inte ansågs vara uppfyllt. Kammarrätten hävde i två fall länsrättens beslut om betalningssäkring på grund av att påtaglig risk för betalningsunderlåtelse inte ansågs föreligga.

I ungefär hälften av de undersökta målen redovisade inte länsrätten, vare sig i det interimistiska beslutet eller i det slutliga beslutet, vilka konkreta omständigheter som hade medfört att riskrekvisitet ansågs vara uppfyllt. Rätten begränsade sig i dessa fall antingen till att endast konstatera att påtaglig risk

förelåg eller till att använda motiveringar av typ "med hänsyn till omständigheterna i målet" eller "på grund av vad som har framkommit i målet", utan att det var möjligt att anknyta detta till en klargörande sakframställning.

I två av målen angav länsrätten att risken för utebliven betalning bestod i befarad betalningsoförmåga. I övriga mål där risken hade konkretiserats var således befarad betalningsovilja skälet till beslutet om betalningssäkring.

Numera föreligger det flera domar, vari regeringsrätten har prövat frågan om det har funnits en påtaglig risk för att gäldenären inte skulle komma att betala fordringen. I bilaga 2, avsnitt 2.1, finns korta referat av några särskilt intressanta fall.

Av regeringsrättens avgöranden kan man sluta sig till att den omständigheten att det föreligger oredovisade intäkter i sig inte är en tillräcklig grund för betalningssäkring. Räcker gäldenärens tillgångar till för att betala fordringen kan beslut om betalningssäkring endast meddelas, om det allmänna kan visa att det föreligger en konkret omständighet som indikerar att det finns påtaglig risk för utebliven betalning.

Vår bedömning

I propositionen har departementschefen betonat att beslut om betalningssäkring endast får meddelas om det i det enskilda fallet kan beläggas att det föreligger en konkret risk för att gäldenären inte kan eller vill göra rätt för sig. Departementschefen har också pekat på omständigheter som kan tyda på en sådan konkret risk. Av regeringsrättens avgöranden framgår att regeringsrätten inte ger avkall på kravet att det i det

enskilda fallet måste påvisas att det finns en konkret risk för utebliven betalning.

Riskrekvisitetet har, såsom det närmare har konkretiserats av departementschefen i propositionen och i regeringsrättens praxis, utformats så att det svarar mot högt ställda krav på rättssäkerhet.

Bristerna i den nuvarande ordningen synes i stället ligga i det att riskrekvisitetet många gånger inte har ägnats tillräcklig uppmärksamhet i domstolarnas motiveringar. Detta behöver naturligtvis inte innebära att rekvisitet rent faktiskt inte har prövats. Så har säkert skett och vi utgår från att rekvisitet har varit uppfyllt. Brister i motiveringen kan emellertid uppfattas så att prövningen av rekvisitet inte har ägnats tillräcklig omsorg. De påtalade bristerna är inte acceptabla och inte enbart av formell art. Det är angeläget att riskrekvisitet i domstolarnas motiveringar ägnas den uppmärksamhet som svarar mot rekvisitets centrala roll vid prövningen av betalningssäkringsmål.

I mycket speciella undantagsfall kan det av sekretessskäl vara befogat att en uppgift som har legat till grund för beslutet inte blir offentlig. Rätten kan då sekretessbelägga uppgiften med stöd av 12 kap. 4 § SekrL. Det bör därför inte förekomma att en domstol av sekretessskäl underlåter att motivera sitt beslut.

De påtalade bristerna är inte av lagstiftningsnatur. De tillämpande myndigheterna och domstolarna torde genom de avgöranden som numera föreligger från regeringsrätten ha tillräckligt klara riktlinjer för hur riskrekvisitet skall tillämpas.

2.2.2 Beviskravet vid betalningssäkring för icke fastställda fordringar

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.

Vi har till uppgift att undersöka om beviskravet för betalningssäkring i dessa fall är tillfyllest.

Vårt förslag

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

De huvudsakliga skälen för förslaget

Gällande lagtext innehåller inte någon uppgift om vilken nivå som bevisningen om fordringens existens måste nå upp till, för att beslut om betalningssäkring skall få meddelas. Från rättssäkerhetssynpunkt är det angeläget att beviskravet för en säkerhetsåtgärd anges i lagtexten.

Förslaget innebär en kodifiering av regeringsrättens praxis, som vi har tolkat den. Det är således inte fråga om att skärpa kravet på bevisning. Bevisnivån "sannolika skäl" ansluter till vad som i detta hänseende är vedertaget i de utländska rättsordningar som vi har studerat och till beviskravet i mål om kvarstad i civilprocessen.

Beviskravet enligt gällande rätt m.m.

Till ledning för tillämpningen av 5 § BtSL uttalade departementschefen (prop. s. 146 och 147) bl.a. följande. I många fall kan fordringsbeloppet bestämmas ganska enkelt. Så är fallet när taxering eller motsvarande har skett för att bestämma underlaget för den kommande debiteringen. Det vanliga är emellertid att underlaget inte är bestämt. Domstolen har då först att avgöra om det finns grund för den påstådda fordringen. Den bedömningen skall göras med ledning av de materiella och processuella bestämmelser som gäller för att bestämma en sådan fordran. Det skall därvid med skäl kunna antas att de omständigheter som föreligger utgör grund för fordringen. I det andra ledet provas fordringsbeloppets storlek. Det ställningstagandet skall grundas på en skälighetsbedömning, vid vilken domstolen kan ha ledning av den teknik som används vid skönstaxeringar. Det mått av bevisning som skall presenteras för att ett beslut om betalningssäkring skall få fattas är avhängigt av hur långt en eventuell granskning av gäldenärens räkenskaper och förhållanden i övrigt har framskridit.

Man brukar ange kravet på bevisningen i en process med beteckningar som antagligt, sannolikt, styrkt och uppenbart. Det är svårt att med ledning av författnings-texten och förarbetena till BtSL ange vilket beviskrav som gäller i ett mål om betalningssäkring för en fordran som inte är fastställd. Uttrycket "kan antas" i lagtexten kan uppfattas som ett uttryck för den erforderliga bevisningens nivå som motsvarar beviskravet "antagligt".

Betalningssäkringsinstitutet har sin förebild i kvarstadsinstitutet. För att beslut om kvarstad i civilprocessen skall kunna meddelas för en fordran som inte har prövats i rättegång eller i annan ordning krävs

bl.a. att sökanden "visar sannolika skäl för att han har en fordran" (15 kap. 1 § RB).

Om lagstiftaren hade tänkt sig att beviskravet i betalningssäkringsprocessen skulle vara lägre än beviskravet i kvarstadsprocessen, borde skälen för ett sådant ställningstagande ha redovisats i förarbetena till betalningssäkringslagen. Det finns inte några sådana resonemang vare sig i utredningsförslaget eller i propositionen. Inga sakskaäl talar heller för att beviskravet bör vara lägre i betalningssäkringsprocessen.

Regeringsrättens praxis (se bil. 2, avsnitt 2.2) ger också, om än något svårtolkad, stöd för uppfattningen att det, för att beslut om betalningssäkring skall få fattas, krävs att det finns sannolika skäl för att en fordran föreligger.

Vi har, som framgår av bilaga 3, undersökt samtliga beslut om betalningssäkring som meddelades under år 1982 och som avsåg en icke fastställd fordran, som skulle komma att prövas i taxeringsprocess. Vid undersökningen har det ursprungliga betalningssäkringsbeslutet jämförts med den slutligt debiterade tillkommande skatten. Jämförelsen ger en bild av precisionen i det ursprungliga betalningssäkringsbeslutet.

Undersökningen omfattar 153 fall. Det allmänna yrkade att fordringsanspråket skulle fastställas i 149 fall. I fyra fall frånträdde sålunda det allmänna ståndpunkten att det förelåg en fordran. Länsrätterna har hittills (1987-10-01) behandlat 146 fall. I tre av dessa har det allmännas framställning helt avslagits av länsrätten. I 64 fall har taxeringsmålen förts vidare till kammarrätten. Tio av dessa har ännu inte avgjorts. Kammarrätten har helt ändrat länsrättens domar i tre fall. I två fall där länsrätten hade avslagit det allmännas framställning påförde kammarrätten ef-

tertaxeringar. Kammarrätten undanröjde en eftertaxering.

Debitering av tillkommande skatt har alltså skett i 144 fall. I tio av dessa kan debiteringen komma att ändras. Fordringen har i 70 fall fastställts till ett lägre belopp än det som fick betalningssäkras enligt det ursprungliga beslutet och i 74 fall till ett högre belopp. I 25 fall visade sig fordringen inte ens uppgå till hälften av det belopp som fick betalningssäkras. I 17 fall fastställdes ett fordringsbelopp som var mer än dubbelt så stort som det som hade betalningssäkrats.

Vår bedömning

Eftersom beslut om betalningssäkring får fattas innan utredningen är avslutad och utan att gäldenären har hörts måste en förhållandevis hög risk för felaktiga beslut accepteras. De avvikelser som påvisas i vår undersökning är emellertid i många fall stora.

Att betalningssäkring i ett stort antal fall har skett för ett lägre belopp än det som sedermera kom att fastställas kan förklaras av att det allmänna har valt att gå försiktigt fram.

Det har inte varit möjligt att närmare utreda anledningen till att det ursprungliga beslutet om betalningssäkring i så många fall visat sig avse ett alltför högt belopp. En av flera förklaringar kan vara att det i viss mån har rått osäkerhet om hur stark bevisning som har krävts för betalningssäkring.

Risken för att betalningssäkring sker för ett större fordringsanspråk än det som sedermera fastställs kan endast elimineras helt om kravet på bevisning ställs lika högt för säkerhetsåtgärden som för fordringen.

Det ligger i sakens natur att ett sådant beviskrav för en säkerhetsåtgärd i praktiken skulle omöjliggöra användandet av institutet.

För kvarstad i civilprocessen krävs att sökanden visar sannolika skäl för att han har en fordran. I de utländska rättsordningar som vi har studerat (se bil. 2, avsnitt 4) finns det inte något exempel på en högre bevisnivå för att fordringen existerar än "sannolika skäl".

Vår syn på beviskravet enligt gällande rätt är, som tidigare har redovisats, att det krävs "sannolika skäl" för fordringens existens för att betalningssäkring skall få ske. Beviskravet enligt gällande rätt får därför anses vara 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. Det bör därför i 5 § BtSL föreskrivas 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. Vad som därmed avses bör tolkas med ledning av departementschefens uttalanden i propositionen och de avgöranden som nu föreligger från regeringsrätten.

När det gäller omfattningen av den bevisning som skall presteras för att beslut om betalningssäkring skall få meddelas uttalade departementschefen i propositionen (s. 147) att måttet av bevisningen är avhängigt av hur långt en eventuell granskning av gäldenärens förhållanden har framskridit.

Departementschefens uttalande kan tolkas så att beviskravet för beslut om betalningssäkring skulle variera i tiden på så sätt att kravet på bevisningen är lägre i ett tidigare skede av utredningsarbetet än i ett se-

nare. Det skulle i så fall kunna från rättssäkerhetssynpunkt resas invändningar mot en sådan ordning med "relativa beviskrav".

Man måste emellertid skilja på den nivå bevisningen i ett visst mål når upp till och den säkerhet med vilken den nivån uppnås. Ett högt beviskrav kan i och för sig uppfyllas på en knapphändig utredning (jfr NJA 1983 s. 436). Ju bristfälligare en utredning är desto större är emellertid risken för att bedömningen kan få revideras om utredningsmaterialet utvidgas. Visar exempelvis en kontroll hos gäldenärens kunder att han har kvitterat ersättningar som han inte har redovisat i sina räkenskaper, får det på den föreliggande utredningen anses finnas sannolika skäl för att en fordran på inkomstskatt kommer att fastställas. Invänder sedermera gäldenären att kvittona är förfalskade och kan han göra påståendet i någon mån troligt, är det inte ens antagligt att någon fordran kommer att fastställas.

Departementschefens tidigare nämnda uttalande bör därför förstås så att det alltid krävs sannolika skäl för fordringens existens för att beslut om betalningssäkring skall få fattas, men att omfattningen av bevisningen och därmed den säkerhet med vilken beviskravet uppnås, är avhängigt av hur långt granskningen av gäldenärens förhållanden har framskridit.

2.3 Handläggningen av betalningssäkringsmål

2.3.1 Det allmännas processföreträdare

I betalningssäkringsmål förs enligt 3 § BtSL det allmännas talan av ett allmänt ombud.

Enligt direktiven skall vi undersöka om principförslaget till ett nytt taxeringsförfarande (se bil. 2, avsnitt 3) bör föranleda några ändringar i BtSL. En

grundtanke i principförslaget är att process- och beslutsfunktionerna i skatteverksamheten kopplas samman och att processföringen i fråga om olika skatteslag samordnas.

Vårt förslag

Det allmännas talan i mål om betalningssäkring skall föras av länsskattemyndigheten.

En länsskattemyndighet får uppdra åt en annan läns-skattemyndighet att föra det allmännas talan, om den andra myndigheten medger det. Riksskatteverket får ta över uppgiften att föra det allmännas talan.

De huvudsakliga skälen för förslaget

Med hänsyn till strävandena vid reformeringen av taxerings- och beskattningsförfarandet faller det sig naturligt att också i betalningssäkringsmål lägga processfunktionen hos länsskattemyndigheten. För att möjliggöra en effektiv processföring från det allmännas sida bör uppdraget att föra det allmännas talan i betalningssäkringsmålet kunna tas över av annan läns-skattemyndighet eller av riksskatteverket, om dessa har bättre förutsättningar att föra det allmännas talan, exempelvis på grund av att myndigheten har att föra det allmännas talan i målet om fastställande av fordringen.

Bakgrunden

Genom riksdagens beslut om en sammanhållen skatteförvaltning har skatteförvaltningen fått en självständig organisation och riksskatteverkets styrnings- och ledningsfunktion har stärkts. Principförslaget till ett

nytt taxeringsförfarande är ytterligare ett led i strävandena mot ett i hela landet enhetligt och konsekvent uppträdande från skattemyndigheternas sida gentemot de skattskyldiga.

Sammanlänkningen av det allmännas processföring i taxeringsmål med skatteförvaltningens utrednings- och beslutsfunktioner tjänar samma syfte. Det har ansetts olämpligt att det allmänna genom sina företrädare i en process kan driva en linje som inte skatteförvaltningen i övrigt står bakom. Det allmännas processföring har ansetts böra samordnas i fråga om alla skatteslag. Sålunda avses processföringen även i mervärdeskattemål, punktskattemål och mål enligt uppbördslagen bli integrerad med resp. utrednings- och beslutsfunktioner. Det allmänna kommer enligt principförslaget att i dessa mål inte längre företräddas av ett allmänt ombud, utan av myndigheten som sådan.

Vår bedömning

Allmänna ombudet i betalningssäkringsmål har till uppgift att ansöka om betalningssäkring hos länsrätten och att föra det allmännas talan i processen. Beslutar rätten om betalningssäkring får allmänna ombudet begära att beslutet verkställs av kronofogdemyndigheten. Det ankommer på allmänna ombudet att besluta om egendom som har tagits i förvar skall bli kvar i förvar tills länsrätten har beslutat om betalningssäkringen. Avser ett beslut om betalningssäkring en fordran som inte är fastställd, skall allmänna ombudet hålla sig underrättad om fordringen så länge beslutet gäller och till dess fordringen har fastställts.

Det åligger allmänna ombudet i betalningssäkringsmål att göra flera överväganden med avseende på rekvisiten för beslut om betalningssäkring innan en ansökan om betalningssäkring ges in. Det gäller i särskilt hög

grad när ansökningen avser betalningssäkring för en fordran som inte är fastställd. Allmänna ombudet kan då välja en mjukare linje än den granskningsmännen har förespråkats. Man kan tänka sig fall där länsskattemyndigheten med stöd av innehållet i en revisionspromemoria ansöker om eftertaxering, men allmänna ombudet anser bevisningen vara för svag för att begära betalningssäkring. En ordning med en oberoende företrädare för det allmänna innebär att processfunktionen får karaktären av en överprövningsinstans. En sådan ordning får anses strida mot intentionerna i principförslaget till ett nytt taxeringsförfarande. Det nuvarande systemet med ett allmänt ombud som företrädare för det allmänna bör därför inte behållas.

Betalningssäkring kan användas för att säkra betalning för fordringar som fastställs av ett flertal myndigheter. Det är inte ovanligt att en framställning om betalningssäkring omfattar olika slag av fordringar. Att låta varje beslutsmyndighet göra var sin framställning skulle innebära betydande effektivitetsförluster. Processfunktionen bör därför liksom nu i varje län ligga i en och samma hand.

Betalningssäkring används främst för att säkra betalningen av det allmännas fordringar på tillkommande skatt, kvarstående skatt, preliminär skatt, mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter (se bil. 3, tab. 5). Det ligger därför närmast till hands att lägga processfunktionen i betalningssäkringsmål hos länsskattemyndigheten. I flertalet fall har samma länsskattemyndighet att svara för det allmännas processföring i fråga om fordringsanspråket, eller att själv fastställa fordringen, och handha uppbörden av fordringen. Genom att också lägga befogenheten att föra det allmännas talan i betalningssäkringsmål på den myndigheten skapas de bästa förutsättningarna för samordning av dessa verksamheter.

En ordning med länsskattemyndigheten som företrädare för det allmänna i betalningssäkringsmål medför visserligen att myndigheten i en del fall kommer att befatta sig med frågor som ligger utanför myndighetens skatterättsliga kompetensområde. Men denna brist vidlåder redan den existerande ordningen, eftersom de allmänna ombuden genomgående är tjänstemän vid länsskattemyndigheterna. Det finns inte heller i övrigt några omständigheter som talar mot att det allmännas talan förs av länsskattemyndigheten.

Länsskattemyndigheten får en central roll i det samspel som krävs mellan berörda myndigheter för att betalningssäkringsinstitutet skall kunna användas effektivt och för att den enskildes intressen inte skall bli satta på undantag. Utredningen föreslår (se avsnitt 2.3.4) att myndighetens ansvar för detta samspel ytterligare stryks under.

En ordning med länsskattemyndigheten som företrädare för det allmänna i betalningssäkringsmål får inte leda till effektivitetsförluster genom att det allmänna som part anonymiseras. Det är därför angeläget att det i varje betalningssäkringsmål finns en tjänsteman som har ansvaret för att det löpande arbetet under processen fungerar.

Det är inte alldeles ovanligt att utredningen av ett skatteärende görs av länsskattemyndigheten i ett annat län än det län där betalningssäkringsprocessen skall föras. Av effektivitetsskäl kan det många gånger vara lämpligt att den länsskattemyndighet som svarar för utredningen och dessutom kommer att föra det allmännas talan i skattemålet också för talan i betalningssäkringsmålet. Det bör därför i betalningssäkringsmål öppnas en möjlighet att på sätt som anges i 18 § tredje stycket taxeringslagen (TL) uppdra åt annan länsskattemyndighet att föra talan.

Riksskatteverket får enligt 18 § fjärde stycket TL ta över uppgiften att föra det allmännas talan i visst ärende eller viss grupp av ärenden. Om det i samband med ett taxeringsmål, i vilket verket företräder det allmänna, kommer upp fråga om betalningssäkring bör det, för att möjliggöra ett snabbt agerande från det allmännas sida, vara möjligt för riksskatteverket att föra talan också i det målet. Också i de fall riksskatteverket tar över talerätten i ett taxeringsmål talar effektivitetshänsyn för att myndigheten tar över processfunktionen också i ett eventuellt betalningssäkringsmål som rör fordringsanspråket.

Tar riksskatteverket över uppgiften att föra det allmännas talan, skall vad som stadgas om länsskattemyndighet i BtSL och BtSF i stället gälla riksskatteverket.

2.3.2 Domstolarna

Handläggningen i domstol av betalningssäkringsmål regleras i FPL. Kompletterande bestämmelser finns i BtSL.

I direktiven påpekas att de i FPL angivna undantagen från skyldigheten att kommunicera ofta behöver tillämpas i betalningssäkringsmål. Detta leder till att processen i de mål som överklagas i praktiken förskjuts till andra instans. Därigenom urholkas instansordningsprincipen. Vi har fått i uppdrag att vid översyn av de processuella reglerna undersöka möjligheterna att komma till rätta med detta problem och lämna förslag till eventuella ändringar.

Vårt förslag

Samtliga beslut om betalningssäkring skall gälla till dess annorlunda förordnas och blir således interimis-

tiska till sin natur. Det innebär att betalningssäkringsmålet kommer att "ligga öppet" i länsrätten tills betalningssäkringen hävs eller målet skrivs av för att fordringen kan drivas in. Betalningssäkringsmålet kommer således i de flesta fall att kunna handläggas parallellt med skattemålet.

Ett beslut om betalningssäkring skall omprövas av länsrätten, om någon av parterna begär det eller om länsrätten anser att det finns skäl att ompröva beslutet av annan anledning. Ett skäl att ompröva beslutet kan vara att det under handläggningen av skattemålet har kommit fram omständigheter som motiverar att beslutet om betalningssäkring ändras.

Har länsrätten meddelat ett beslut om betalningssäkring utan att gäldenären har beretts tillfälle att yttra sig, skall rätten hålla muntlig förhandling i målet. Förhandlingen skall äga rum inom tre veckor från den dag gäldenären fick del av beslutet om betalningssäkring. Länsrätten får förlänga denna tid, om gäldenären begär det eller om det av annat skäl bedöms nödvändigt. Muntlig förhandling behöver inte hållas om särskilda skäl talar mot att en sådan förhandling hålls.

Ytterligare förslag som rör handläggningen i domstol redovisas i avsnitt 2.5.

De huvudsakliga skälen för förslaget

Betalningssäkring måste ofta tillgripas i ett tidigt skede av utredningsarbetet. Visar den fortsatta utredningen att beslutet om betalningssäkring bygger på felaktiga förutsättningar måste beslutet snabbt kunna ändras. Den nuvarande processuella ordningen har brister i detta hänseende. Betalningssäkringsmålet är oftast avslutat i länsrätten när skattemålet anhängig-

görs där. Det bör vara möjligt för länsrätt som också handlägger skattemålet att själv ta initiativ till att ompröva betalningssäkringen, om det under handläggningen av skattemålet kommer fram omständigheter som talar för att betalningssäkringen avser ett för högt belopp. För att sådana omprövningar skall kunna göras måste betalningssäkringsmålet "ligga öppet" i länsrätten så länge betalningssäkringen kan ändras.

När ett beslut om betalningssäkring har fattats utan att gäldenären har hörts, är det angeläget att länsrätten så fort som möjligt får reda på gäldenärens syn på saken och att beslutet därefter omprövas. 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 uttryck för sin ståndpunkt.

De föreslagna åtgärderna bidrar till att lägga tyngdpunkten i betalningssäkringsprocessen i länsrätten.

Handläggningen enligt nuvarande regler

Handläggningen i länsrätt av betalningssäkringsmål skiljer sig från handläggningen av övriga mål inom skatte- och avgiftsområdet dels genom att det i flertalet mål meddelas interimistiskt beslut utan att den enskilde har fått yttra sig, dels genom att rättens beslut kan omprövas på begäran av någon av parterna.

De flesta betalningssäkringsmål handläggs, sedan interimistiskt beslut har meddelats, enligt den traditionella modellen för handläggning i förvaltningsprocessen, dvs. skriftväxling sker varefter målet avgörs slutligt.

Skriftväxlingen i betalningssäkringsmål kan många gånger bli omfattande och dra ut på tiden. Kommer det under handläggningen fram uppgift som motiverar att en beslutad betalningssäkring ändras, kan länsrätten visserligen meddela ytterligare ett interimistiskt beslut. Det förekommer emellertid nästan bara i de fall då allmänna ombudet begär att betalningssäkringen helt eller delvis skall hävas. Kommunikeringen av målet sker i många fall tämligen schablonmässigt. Det är vanligen först sedan skriftväxlingen är avslutad som de uppgifter som har lämnats under kommunikeringen prövas i sak. Ett beslut om att ändra en betalningssäkring kan därför grunda sig på uppgifter som har lämnats av part redan flera månader tidigare. Även under omprövningsförfarandet kan skriftväxlingen pågå under lång tid innan målet anses färdigkommunicerat och beslut kan meddelas.

Om betalningssäkringen rör en fordran som kräver en taxeringsprocess för att fastställas, handläggs skattemålet i de flesta fall vid samma länsrätt som betalningssäkringsmålet. Nästan alltid har slutligt beslut meddelats i betalningssäkringsmålet när taxeringsmålet anhängiggörs vid länsrätten. För att en uppgift som har lämnats i taxeringsmålet skall kunna leda till ändring av betalningssäkringen fordras i sådana fall att ett nytt betalningssäkringsmål anhängiggörs vid domstolen av någon av parterna.

Vår bedömning

Har beslut om betalningssäkring meddelats, är det viktigt att förändringar av det allmännas fordringsanspråk snabbt leder till att betalningssäkringen justeras. Också omständigheter som kan medföra att riskbedömningen ändras måste skyndsamt kunna prövas av länsrätten.

Den nuvarande processuella ordningen i betalningssäkringsmål kan inte anses uppfylla de krav på snabbhet och flexibilitet som bör ställas på en sådan process.

Omprövningsinstitutet har enligt våra undersökningar inte kommit att användas i den utsträckning som krävs för att fortlöpande anpassa betalningssäkringen till det allmännas fordringsanspråk. Vi har funnit flera fall där det allmännas yrkande i skattemålet har lagts på en avsevärt lägre nivå än den som svarar mot den beslutade betalningssäkringen, utan att det allmännas företrädare i betalningssäkringsprocessen har begärt att beslutet omprövas. För att ändringar av det allmännas fordringsanspråk snabbt skall leda till att betalningssäkringen ändras, bör det skapas möjlighet för länsrätten att ta initiativ till att ompröva beslutet. En förutsättning för det är att det finns ett mål i saken hos domstolen. Betalningssäkringsmålet bör därför "ligga öppet" i länsrätten så länge beslutet om betalningssäkring kan ändras. Vi föreslår att målet om betalningssäkring, i de fall beslutet inte hävs, avslutas i länsrätten först genom att rätten när fordringen kan drivas in avskriver målet från vidare handläggning.

När omprövning bör ske och hur handläggningen bör gå till redovisas i förslaget till specialmotivering till 6 § BtSL.

Den föreslagna ordningen innebär att flertalet betalningssäkringsmål enligt FPL:s terminologi, kommer att avgöras först genom avskrivningsbeslutet. Det ursprungliga betalningssäkringsbeslutet liksom eventuella omprövningsbeslut som inte leder till att betalningssäkringen hävs blir därför av interimistiskt slag.

I FPL finns en rad bestämmelser som knyter an till avgörandet av målet och således inte uttryckligen avser

andra beslut av rätten, såsom interimistiska beslut. Ett exempel på en sådan bestämmelse är föreskriften i 30 § andra stycket att det av beslutet skall framgå de skäl som har bestämt utgången.

Den föreslagna ordningen får inte leda till att processens kvalitet sänks i dessa hänseenden. Det kandärför övervägas att i BtSL införa en bestämmelse som gör de nämnda stadgandena i FPL tillämpliga på samtliga beslut om betalningssäkring. Vi anser emellertid att det är uppenbart att ett beslut som gäller en så ingripande åtgärd som betalningssäkring alltid skall motiveras. Någon särskild lagbestämmelse föreslås därför inte.

För att markera att ett beslut om betalningssäkring inte innebär att målet avgörs slutligt bör det i lagen särskilt anges att ett beslut om betalningssäkring gäller till dess annorlunda förordnas. Bestämmelsen i 6 § BtSL om interimistiska beslut skulle då kunna utgå. Tas den bestämmelsen bort finns det emellertid risk för att det kan uppfattas som att det allmänna betas möjligheten att snabbt få till stånd beslut om betalningssäkring. Bestämmelsen bör därför i klarhetens intresse stå kvar.

I de flesta fall fattas beslut om betalningssäkring utan att gäldenären har fått tillfälle att yttra sig. Det är därför angeläget att gäldenärens synpunkter inhämtas så fort som möjligt.

Gäldenären delges nästan alltid beslutet i samband med att det verkställs. Verkställigheten blir ofta en omvägande upplevelse för honom. Tiden efter verkställigheten är i många fall fylld av praktiska bestyr till följd av beslutet om betalningssäkring. Det kan därför vara svårt för gäldenären att samla sig till ett skriftligt svaromål.

Ofta är det bästa sättet att snabbt få en klarare bild av sakförhållandena i målet att hålla en muntlig förhandling. Vid en sådan förhandling kan rätten få belyst förhållanden som inte alltid ges så stor uppmärksamhet av parterna under skriftväxlingen. Särskilt för prövning av riskrekvisitet bör en muntlig förhandling vara till fördel. En sådan förhandling i ett tidigt skede kan också bidra till att inför den fortsatta skriftväxlingen rensa målet från onödig utredning och få gäldenären att förstå i vilka hänseenden motbevisning bör presenteras.

Enligt 9 § FPL skall, om part begär det, länsrätten hålla muntlig förhandling i målet, om det inte är obehövligt att sådan förhandling hålls och inte heller särskilda skäl talar mot det. Det torde vara mycket sällsynt att en begäran om muntlig förhandling i ett betalningssäkringsmål avslås av rätten. Muntliga förhandlingar förekommer emellertid sällan i betalningssäkringsmål. Det skulle kunna tas till intäkt för att parterna i allmänhet inte anser att behovet av muntlighet är särskilt stort.

Våra undersökningar, se bilaga 3, visar att det i drygt hälften av de mål i vilka interimistiskt beslut om betalningssäkring meddelats utan att gäldenären hörts, inte kom in något yttrande från gäldenären inför den slutliga prövningen. I flertalet av dessa mål begärde sedermera gäldenären att beslutet skulle omprövas. Det ligger nära till hands att dra den slutsatsen att gäldenären i dessa fall inte till den slutliga prövningen hunnit att samla sig till att bemöta uppgifterna i det allmänna utredning. Om gäldenären i samband med att beslutet om betalningssäkring delges honom, underrättas om att han hos länsrätten muntligen får redovisa sina synpunkter på betalningssäkringen torde bästa möjliga förutsättningar ha getts för att gäldenärens rättssäkerhet beaktas.

Vi föreslår därför att länsrätten skall hålla muntlig förhandling i de mål där ett beslut om betalningssäkring har meddelats utan att gäldenären har beretts tillfälle att yttra sig.

Det bör påpekas att det vid denna inledande muntliga förhandling inte är avsett att gäldenären skall kunna lämna en fullständig redovisning av de omständigheter som han vill åberopa i betalningssäkringsmålet. Förhandlingen syftar till att på ett snabbt och enkelt sätt låta gäldenären få ge sin syn på saken. Den bör också, som nämnts, kunna ge gäldenären vägledning om vad han bör prestera i bevishänseende. Dessutom bör domstolen begagna tillfället att ställa frågor till det allmännas företrädare vad gäller uppgifter som kan behöva klarläggas ytterligare.

Det bör föreskrivas att en sådan förhandling skall hållas inom tre veckor från den dag gäldenären fick del av beslutet. Gäldenären bör redan i samband med att beslutet om betalningssäkring delges honom kallas till förhandling vid länsrätten på viss dag och klockslag. Kallelsen bör innehålla uppgift om att gäldenären kan begära att förhandlingen hålls på annan tid och att han, om han inte vill utnyttja möjligheten till muntlig förhandling, snarast bör meddela rätten detta, vid äventyr att förhandlingen annars kan komma att hållas i hans utevaro.

Länsrätten bör få förlänga treveckorsfristen, om gäldenären begär det eller om det av annat skäl bedöms nödvändigt.

Det bör naturligtvis inte vara obligatoriskt med muntlig förhandling om gäldenären har meddelat att han inte vill ha någon sådan förhandling eller om han medger yrkandet om betalningssäkring. Det bör därför stadgas att länsrätten inte behöver hålla muntlig för-

handling om särskilda skäl talar mot att en sådan förhandling hålls.

I övrigt hänvisas också i denna del till förslaget till specialmotivering till 6 §.

En annan sak som bör tas upp i detta sammanhang är domstolarnas utredningsskyldighet vid handläggning av betalningssäkringsmål. Enligt 8 § FPL skall rätten se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, den s.k. officialprincipen. Rätten skall vid behov anvisa part hur utredningen bör kompletteras.

Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 1971:30 s. 530) framgår att rättens aktivitet på detta område måste växla, beroende på bl.a. vad för slags mål det är fråga om, om det finns en offentlig motpart i målet och om enskild part kan ta till vara sin rätt.

Uttalandena i propositionen får anses innebära att, även om officialprincipen skall tillämpas vid handläggningen av betalningssäkringsmål, det förhandlingsmässiga inslaget blir dominerande. I betalningssäkringsmål kan utredningen om sakförhållandena inte alltid vara uttömmande. Institutet får ju användas under utredningsarbetet. I de flesta fall torde parterna se till att erforderlig utredning kommer rätten till handa. Är målet inte utrett såsom dess beskaffenhet kräver, bör enligt vår uppfattning domstolarna vara restriktiva med att ta initiativ till utredning som kan vara till nackdel för enskild part. Vi anser att den grundläggande principen bör vara att den som begär att en säkerhetsåtgärd skall få vidtas själv har att lägga fram erforderlig utredning för att påvisa att förutsättningar för åtgärden föreligger.

Beslut om betalningssäkring måste i många fall fattas utan att gäldenären har beretts tillfälle att yttra sig. Bedömningen kommer då att helt bygga på uppgifter

från det allmännas sida. Det är därför nödvändigt att det allmänna vid framställning om betalningssäkring vinnlägger sig om att så fullständigt som möjligt redovisa sakförhållandena. En ansökan skall, förutom uppgifter som rör fordringsanspråket, innehålla de uppgifter som krävs för att riskrekvisitet skall kunna bedömas. En redovisning av gäldenärens ekonomiska förhållanden skall därför finnas i varje ansökan. Från kronofogdemyndigheten bör information ha inhämtats om enskilda och allmänna mål och vad som har förekommit i samband med indrivning hos gäldenären. Det bör påpekas att det allmänna bör avstå från att ansöka om betalningssäkring om informationen talar för att det inte finns någon egendom att säkra.

Många gånger kan omständigheterna vara sådana att frågan om betalningssäkring omgående måste prövas av rätten. Det allmännas ansökan kan i sådana fall inte alltid vara fullständig i angivna hänseenden. Ansökningen bör då kompletteras med de uppgifter som saknas så snart det är möjligt.

2.3.3 Kronofogdemyndigheterna

I bilaga 2, avsnitt 1.3, lämnas en orientering om handläggningen av betalningssäkringsmål hos kronofogdemyndigheten. Det har under översynen av betalningssäkringslagen inte kommit fram några omständigheter som motiverar att de grundläggande reglerna för handläggningen ändras. Några verkställighetsfrågor med anknytning till handläggningen hos kronofogdemyndighet tas upp i avsnitt 2.4.

2.3.4 Samordning mellan myndigheter

Enligt direktiven bör vi överväga och lämna förslag om vilka regler och rutiner som skall gälla för bl.a. un-

derrättelse mellan berörda myndigheter i de fall beskattningsbeslut meddelas eller annat inträffar som bör föranleda en begränsning av en redan beslutad betalningssäkring.

Vårt förslag

Länsskattemyndigheten skall hålla sig underrättad om den betalningssäkrade fordringen så länge det finns ett betalningssäkringsmål hos länsrätten, dvs. tills beslutet hävs eller målet skrivs av för att fordringen kan drivas in. Bör beslutet ändras eller målet skrivas av, skall länsskattemyndigheten hos länsrätten göra framställning därom. Länsskattemyndigheten skall vidare underrätta kronofogdemyndigheten när ett beslut om betalningssäkring har ändrats.

De huvudsakliga skälen för förslaget

Det allmännas skyldighet att hålla sig underrättad om den betalningssäkrade fordringen upphör enligt 7 § BtSF när fordringen fastställs. Även efter denna tidpunkt kan det emellertid inträffa omständigheter som skall föranleda att beslutet om betalningssäkring ändras. Ett exempel är att gäldenären betalar fordringen. Det bör därför ankomma på länsskattemyndigheten, som enligt vårt förslag skall föra det allmännas talan i betalningssäkringsmål, att hålla sig underrättad om fordringen, oavsett om den är fastställd eller ej, så länge betalningssäkringsbeslutet gäller och till dess fordringen kan drivas in. Det bör dessutom i lagen föreskrivas att länsskattemyndigheten är skyldig att hos länsrätten begära att beslutet om betalningssäkring skall omprövas när sådant förhållande har inträffat som bör föranleda en ändring av beslutet.

Det ankommer på det allmännas företrädare i betalningssäkringsprocessen att hos kronofogdemyndigheten begära att rättsens beslut om betalningssäkring skall verkställas. Det faller sig därför naturligt att på länsskattemyndigheten lägga uppgiften att meddela kronofogdemyndigheten att verkställigheten skall återgå när beslut om betalningssäkring har hävts.

Kort om gällande bestämmelser

Av betalningssäkringsförfattningarna framgår i grova drag följande vad gäller rollfördelningen mellan länsrätten, allmänna ombudet och kronofogdemyndigheten. Fråga om betalningssäkring prövas av länsrätten på framställning av allmänna ombudet. Allmänna ombudet begär hos kronofogdemyndigheten att beslutet om betalningssäkring skall verkställas. Kronofogdemyndigheten skall i sin tur underrätta allmänna ombudet om resultatet av verkställigheten och om säkerhet har tagits emot. Avser beslutet om betalningssäkring en fordran som inte är fastställd, skall allmänna ombudet hålla sig underrättad om fordringen så länge beslutet gäller och till dess fordringen har fastställts.

Några exempel på brister i samordningen

Vi har studerat ärenden hos JO och JK som rör betalningssäkring. I några ärenden har påvisats brister i kommunikationen mellan länsrätten, allmänna ombudet och kronofogdemyndigheten. Bristerna har sin grund i att det i betalningssäkringsförfattningarna inte klart anges vilka uppgifter som ankommer på de olika myndigheterna. Sådana oklarheter har också påtalats av några kronofogdemyndigheter vid en av riksskatteverket företagen utvärdering av bl.a. betalningssäkringslagen (RSV dnr 929/86-109). Följande exempel belyser bristerna i det nuvarande regelsystemet.

1. Betalningssäkring har skett för en fordran som inte är fastställd. Sedan fordringen har fastställts betalar gäldenären skulden vid ordinarie uppbördstillfälle. Eftersom fordringen är fastställd har allmänna ombudet inte längre någon skyldighet att hålla sig informerad om fordringen. Betalningssäkring-
en kan därför komma att stå kvar trots att fordringen är betald.
2. Ett beslut om betalningssäkring ändras. Domstolen är skyldig att delge allmänna ombudet beslutet. Däremot är domstolen inte skyldig att underrätta kronofogdemyndigheten. Det finns ingen föreskrift om att allmänna ombudet i sin tur skall meddela kronofogdemyndigheten om ändringen. Det kan därför inträffa att kronofogdemyndigheten inte får reda på ändringen och att verkställigheten inte går åter.
3. Betalningssäkring har skett för en fordran. Gäldenären betalar inte utan skulden restförs. Allmänna ombudet är inte skyldig att hålla sig underrättad om fordringen eftersom den har fastställts. Vid restföringen sker inte någon koppling till betalningssäkringen i kronofogdemyndigheternas datasystem, det s.k. REX-systemet. Det kan därför vara svårt för kronofogdemyndigheten att uppmärksamma att det finns en betalningssäkring som svarar mot restföringen. I värsta fall kan kronofogdemyndigheten komma att företa utmätning i annan egendom än den som har betalningssäkrats.

Vår bedömning

I de flesta fall inträffar inte några rättsförluster i de beskrivna situationerna. Det beror på att allmänna ombudet såsom den som begärt verkställigheten

anser sig ansvarig och därför även utan författningsenlig skyldighet underrättar vederbörande myndighet.

Det är angeläget att skadeverkningarna vid ingripande med stöd av BtSL så långt som möjligt minimeras. Det gäller därför att se till att ett beslut om betalningssäkring inte kommer att gälla under längre tid än nödvändigt och att beslutet inte omfattar större del av gäldenärens egendom än vad som är erforderligt för att säkra betalning av fordringen. Uppgifter som rör fordringens existens och förändringar av fordringsbeloppets storlek måste därför omgående bringas till behörig myndighets kännedom så att betalningssäkringen undanröjs eller justeras. Regelsystemet måste utformas så att nödvändiga underrättelser inte uteblir.

Länsskattemyndigheternas uppbördsenheter svarar för huvudparten av uppbörden vad gäller de fordringar för vilka betalningssäkring kan ske. Den länsskattemyndighet som svarar för uppbörden av skatten m.m. kommer i de flesta fall enligt vårt förslag, att föra det allmännas talan i betalningssäkringsmålet. Det är därför lämpligt att låta det ankomma på den länsskattemyndigheten att som företrädare för det allmänna i betalningssäkringsprocessen, hålla länsrätten underrättad om fordringen även sedan fordringen har fastställts. Det bör därför i 7 § BtSF stadgas att länsskattemyndigheten, när sådant förhållande inträffar som bör föranleda att beslutet om betalningssäkring ändras, skall begära omprövning av beslutet hos länsrätten.

I de flesta mål där beslut om betalningssäkring har ändrats skickar domstolen en kopia av beslutet till kronofogdemyndigheten. En sådan expediering är ändamålsenlig. Skyldigheten att underrätta kronofogdemyndigheten bör emellertid med tanke på den roll som i övrigt har tilldelats det allmännas företrädare i betalningssäkringsprocessen läggas på länsskattemyndigheten.

Det bör ankomma på riksskatteverket och länsskattemyndigheterna att skapa de rapportvägar som krävs för att kommunikationen mellan berörda myndigheter, enheter och befattningshavare skall fungera.

Att det hos kronofogdemyndigheten kan inträffa att det inte sker en sammankoppling mellan uppgiften att en gäldenär är restförd för en skuld med uppgiften att betalningssäkring har beslutats för att säkerställa betalning av skulden torde riksskatteverket kunna åtgärda genom erforderliga ändringar i REX-systemet.

Ytterligare frågor som rör rollfördelningen i betalningssäkringsmål blir aktuella genom våra förslag om ändring i betalningssäkringsprocessen och om åtgärder för en skyndsam handläggning av efterföljande skattemål. Frågorna behandlas inte här utan tas upp i avsnitten 2.3.2 och 2.5.

2.3.5 Kompetensfrågor

Det är av stor vikt att de tjänstemän som i olika situationer är behöriga att utreda och besluta i frågor om betalningssäkring är kvalificerade. Det ingår i vårt uppdrag att studera kompetensfrågorna och överväga om befattningshavarkretsen bör begränsas.

Vår ståndpunkt

Vi föreslår inga särskilda författningsändringar för att begränsa befattningshavarkretsen.

Det huvudsakliga skälet för ståndpunkten

Såvitt vi har kunnat utröna är det genomgående kvalificerade och erfarna tjänstemän som utreder och beslutar i frågor om betalningssäkring.

Granskningsledare och revisorer

Med granskningsledare enligt BtSL avses den som i sin tjänst har att övervaka granskningen samt den som särskilt har förordnats att vara granskningsledare enligt bevissäkringslagen (16 § BtSL jfr med 2 § BSL).

Till den första kategorin hänförs tjänstemän som har att övervaka granskningar inom sitt verksamhetsområde. Av arbetsordning eller instruktion för den ifrågasättande myndigheten framgår vem som på grund av sin tjänst har befogenhet som granskningsledare. Länsskattecheferna och enhetscheferna vid länsskattemyndigheterna tillhör den kategori av tjänstemän som utan särskilt förordnande har granskningsledares befogenheter. Detsamma gäller de tjänstemän inom riksskatteverkets olika avdelningar, som i sin tjänst har motsvarande funktion. Även chefen för lokal skattemyndighet, chefen för riksförsäkringsverkets revisionssektion och motsvarande befattningshavare inom tillämpningsområdet i övrigt är på grund av sina tjänster granskningsledare i lagens mening.

Övriga granskningsledare förordnas genom särskilt beslut. Det bestäms i administrativ ordning vilka tjänstemän som skall ha sådant förordnande. I motiven till 2 § BSL (prop. 1975/76:11 s. 125) framhålls att förordnande endast bör ges den som har särskild erfarenhet av och tillräcklig utbildning för granskningsarbete. Alla som är revisorer eller har motsvarande befattning inom skatte- och avgiftssystemet förordnas inte automatiskt till granskningsledare. Inget hindrar

att ett förordnande att vara granskningsledare avser ett särskilt granskningsärende.

Enligt 57 § tredje stycket TL skall taxeringsrevision verkställas av tjänsteman som den som får meddela beslut om revision därtill förordnar. Taxeringsrevision får även uppdras åt annan i bokföring och taxering sakkunnig person, som därtill har godkänts av läns-skattemyndigheten. I 14 § TF sägs att den som förordnar någon att utföra taxeringsrevision skall se till att denne lämpar sig för uppdraget.

En revision utförs vanligtvis av en eller flera tjänstemän vid länsskattemyndighetens revisionsenhet. De som tjänstgör som revisorer vid länsskattemyndigheter har i de flesta fall en högskoleutbildning med inriktning på företagsrevision. Alla har genomgått en gedigen internutbildning i riksskatteverkets regi.

Vi gör följande bedömning. De flesta beslut om betalningssäkring avser en fordran som inte är fastställd och fattas utan att gäldenären har beretts tillfälle att yttra sig. Besluten kommer därför i många fall att enbart grunda sig på den utredning som granskningsmännen har presenterat. Inte sällan ansöker det allmänna om betalningssäkring långt innan revisionsarbetet har avslutats. Gäldenären kanske inte har hörts beträffande de uppgifter som läggs honom till last. Det är därför särskilt angeläget att de granskningsledare och revisorer som har hand om sådana utredningar också är erfarna och omdömesgilla.

Betalningssäkring förekommer i störst utsträckning i samband med s.k. integrerade revisioner, revisioner i samband med brottsmisstanke och andra omfattande revisioner. Uppdraget att utföra sådana revisioner ges vanligtvis till särskilt kvalificerade och erfarna granskningsmän. Därigenom värnas kvalitetskravet i de

utredningar där betalningssäkring kan förväntas förekomma.

Vid de studier som vi har gjort av handläggningen av olika betalningssäkringsmål har några fall påträffats där granskningsmännens goda omdöme kan sättas i fråga. Enstaka utredningar har visat sig vara bristfälliga. Helhetsintrycket är emellertid att kvaliteten i revisionsarbetet håller en god klass. Däremot bedrivs i många fall det fortsatta utredningsarbetet inte med nödvändig skyndsamhet när betalningssäkring har skett. Detta problem synes framför allt ha sin orsak i att arbetet med dessa utredningar inte prioriteras i tillräcklig grad. Utredningen föreslår därför åtgärder (se avsnitt 2.5) för att utredningsarbetet skall bedrivas snabbare. Dessa åtgärder torde få till följd att frågan om vilka tjänstemän som skall delta i utredningsarbetet kommer att ägnas särskild uppmärksamhet.

Enligt vår mening finns det inte skäl att införa särskilda lagbestämmelser i syfte att begränsa kretsen av granskningsledare och revisorer som får delta i arbetet med att utreda skatteärenden i samband med vilka det kan bli aktuellt med betalningssäkring.

Det allmännas processföreträdare

Vi föreslår (se avsnitt 2.3.1) att länsskattemyndigheten skall föra det allmännas talan i betalningssäkringsmål. Det är enligt vår uppfattning naturligt att de tjänstemän vid länsskattemyndigheterna som nu verkar som allmänna ombud i betalningssäkringsmål även framdeles för myndighetens räkning kommer att handlägga betalningssäkringsmål. Det är emellertid inte lämpligt att lagstiftningsvägen reglera vilka kompetenskrav som skall ställas på dessa tjänstemän. Det bör vara länsskattemyndigheternas ansvar att besluta om den saken i administrativ ordning.

Domare

I motiven till 18 § tredje stycket 2. AFDL om länsrätts domförhet i betalningssäkringsmål påpekade departementschefen (prop. s. 183) att det är av vikt att mål om betalningssäkring handläggs av erfarna domare.

Vid ungefär hälften av länsrätterna handläggs betalningssäkringsmålen regelmässigt av lagmannen. Vid länsrätten i Stockholms län är det nästan uteslutande chefsrådmän som handlägger betalningssäkringsmål. Vid de övriga länsrätterna är målen lottade på rådmansrotlar. Ofta är målen speciallottade, varvid målgruppen förs över till en annan rotel efter ett par år. Vi har stött på några enstaka betalningssäkringsmål som handlagts av icke ordinarie domare. Målen har emellertid handlagts av länsrättsassessorer, som haft mycket lång erfarenhet av att döma i förvaltningsdomstol.

Vi anser att det kan slås fast att betalningssäkringsmål handläggs av erfarna domare. Det är av vikt att så sker även fortsättningsvis. Det finns inte skäl att med en särskild författningsbestämmelse begränsa befattningshavarkretsen. Det torde även framdeles vara tillräckligt att saken regleras i länsrätternas arbetsordningar.

Tjänstemän vid kronofogdemyndighet

I samband med verkställigheten av ett betalningssäkringsbeslut fattas en rad beslut av tjänstemän vid den aktuella kronofogdemyndigheten. Besluten fattas i första hand av kronofogdar och kronoassistenter. Samma befattningshavare har att fatta i allt väsentligt motsvarande beslut vid utmätning. Eftersom betalningssäkringsmål avser betydande belopp räknas dessa mål vanligen som mera kvalificerade och handläggs därför oftast av särskilt erfarna befattningshavare. Enligt vår

mening kan det många gånger vara lämpligt att mål om verkställighet av betalningssäkringsbeslut handläggs av tjänstemän som redan har erfarenhet av att handlägga sådana mål. Det finns emellertid inte tillräcklig anledning att genom lagstiftning lägga dessa uppgifter på särskilda befattningshavare.

2.4 Några verkställighetsfrågor

2.4.1 Återgång av verkställighet vid beslut om hävning

I 9 § BtSL sägs att ett beslut om betalningssäkring får verkställas genast, dvs. innan beslutet har vunnit laga kraft. I BtSL finns det däremot ingen bestämmelse som anger vad som gäller när ett beslut om betalningssäkring har hävts. Det finns inte heller i lagen någon hänvisning till 3 kap. 23 § UB om upphävande av exekutionstitel i allmänt mål. Bristen har påtalats av bl.a. den arbetsgrupp vid riksskatteverket som utvärderar UB.

Vårt förslag

Ett beslut om att häva en betalningssäkring skall gälla omedelbart, om rätten inte särskilt förordnar att beslutet inte skall gälla förrän det har vunnit laga kraft.

De huvudsakliga skälen för förslaget

Bestämmelserna i UB om verkan av att en exekutionstitel i allmänt mål upphävs och bestämmelserna i UppbL om återbetalning av skatt när ett taxeringsbeslut ändras, talar för att verkställigheten genast skall återgå när ett beslut om betalningssäkring upphävs. I de fall det finns en svårbedömd rättsfråga i målet och

det föreligger en påtaglig risk för att en omedelbar återgång av verkställigheten skulle medföra att en prövning i högre instans i praktiken kommer att sakna betydelse, bör rätten kunna förordna att beslutet inte skall gälla förrän det har vunnit laga kraft.

Vår bedömning

Enligt 3 kap. 23 § tredje stycket UB gäller att en utmätning i ett allmänt mål genast återgår när exekutionstiteln har upphävts. I 87 § UppbL, som bl.a. reglerar frågan om återbetalning av skatt, föreskrivs att åtgärd enligt lagen skall verkställas, oavsett att det beslut som föranleder åtgärden inte har vunnit laga kraft. Det allmänna har inte längre möjlighet att motsätta sig restitution. Om t.ex. kammarrätten sätter ned en taxering, skall omdebitering och utbetalning av den skatt som betalats för mycket göras även om läns-skattemyndigheten har överklagat domen. Enligt 17 kap. 14 § andra stycket 4. RB gäller ett beslut om att häva ett kvarstadsbeslut omedelbart.

De nämnda bestämmelserna talar för att också i betalningssäkringsmål huvudregeln bör vara att verkställigheten genast skall återgå när ett beslut om betalningssäkring upphävs. Det bör därför i BtSL föreskrivas att ett beslut om att häva en betalningssäkring gäller omedelbart.

Det bör emellertid finnas en möjlighet för domstol som häver ett beslut om betalningssäkring att särskilt förordna att beslutet inte skall gälla förrän det har vunnit laga kraft.

Av 28 § FPL framgår att domstol som har att pröva be-svär får förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla.

2.4.2 Verkan av att säkerhet ställs

I 18 § BtSL sägs att kronofogdemyndighet får ta emot säkerhet som gäldenären eller annan erbjuder sig att ställa. Av lagen framgår emellertid inte uttryckligen vad som gäller när kronofogdemyndighet tar emot säkerhet.

Vårt förslag

I BtSL skall anges att ett beslut om betalningssäkring skall hävas av länsrätten om kronofogdemyndighet tar emot säkerhet för fordringen.

Dethuvudsakliga skälet för förslaget

Det har visat sig råda en viss osäkerhet om beslutet om betalningssäkring skall hävas när kronofogdemyndighet tar emot säkerhet för fordringsanspråket. Det bör därför framgå av lagtexten att beslutet i ett sådant fall skall hävas.

Vår bedömning

Spörsmålet berörs något av departementschefen i motiven till BtSL. Departementschefen anger (prop. s. 149) att ett beslut om betalningssäkring skall hävas om kronofogdemyndighet har tagit emot erbjuden säkerhet för betalning av fordringen. I ett annat sammanhang (prop. s. 167) säger han att det, om kronofogdemyndighet accepterar erbjuden säkerhet sedan myndigheten fått beslut om betalningssäkring, i normalfallet inte blir fråga om någon verkställighet. Detta uttalande är inte helt förenligt med det nyssnämnda yttrandet, eftersom det talar för att beslutet skall kvarstå, men verkställigheten av det underlåtas. Skillnaden är inte

betydelselös. Om beslutet inte hävs kan detta ha negativa konsekvenser för gäldenären, bl.a. från kredit-synpunkt. Hävs beslutet medför det å andra sidan att det allmänna förlorar förmånsrätten.

Har kronofogdemyndighet tagit emot säkerhet för fordringen, föreligger det inte längre någon påtaglig risk för att fordringen, till det belopp säkerheten avser, inte skall komma att betalas. Det finns därför inte längre några förutsättningar för betalningssäkring vad gäller det beloppet. Beslutet skall därför hävas. Den angivna oklarheten i förarbetena till BtSL motiverar emellertid att det i lagen uttryckligen stadgas att beslut om betalningssäkring i dessa fall skall hävas.

2.4.3 Utbyte av säkrad egendom

Gäldenären kan många gånger ha ett intresse av att få byta ut betalningssäkrad egendom eller ställd säkerhet. Generösare bestämmelser har efterlysts av både gäldenärer och företrädare för det allmänna.

Vår ståndpunkt

Vi föreslår inte några författningsändringar på denna punkt.

De huvudsakliga skälen för ståndpunkten

För att utbyte av egendom eller säkerhet skall kunna göras utan att det allmännas ställning som borgenär försämras fordras, med hänsyn till bestämmelserna om förmånsrätt och återvinning i konkurs, att förmånsrätten i den egendom eller säkerhet som erbjuds kan räknas från samma dag som förmånsrätten i den redan säkrade egendomen eller redan lämnade säkerheten. En

sådan ordning skulle vara mycket svår att rent praktiskt genomföra och den skulle kräva omfattande ändringar av den nuvarande rättsordningen.

Vår bedömning

Vid verkställigheten bör givetvis gäldenärens synpunkter på vilken egendom som skall betalningssäkras beaktas. Det är emellertid inte alltid som hans synpunkter kan inhämtas. Ibland kan omständigheterna vid tidpunkten för verkställigheten vara sådana att hänsyn inte kan tas till gäldenärens önskemål.

Gäldenären kan då ha ett intresse av att få betalningssäkrad egendom utbytt mot annan egendom. Den betalningssäkrade egendomen kan ha betydelse för hans försörjning. Exempelvis kan en lantbrukare, vars skördetröskor har betalningssäkrats, vilja att betalningssäkringen i stället omfattar hans fastighet. Det kan vidare vara så att den egendom som har säkrats har ett särskilt affektionsvärde för gäldenären och att han därför vill ha den utbytt.

Bestämmelser om gäldenärens rätt att förfoga över den betalningssäkrade egendomen finns i 11 § BtSL. I första stycket stadgas att gäldenären inte får överlåta egendom, som har tagits i anspråk genom betalningssäkring, eller till skada för borgenären förfoga över egendomen på annat sätt, om inte kronofogdemyndigheten medger det av särskilda skäl.

I motiven till bestämmelsen (prop. 1980/81:84 s. 254) sägs att anledning att medge undantag kan finnas t.ex. om viss egendom lämpligen bör säljas och bytas ut mot annan egendom, som i stället får omfattas av betalningssäkringen.

Betalningssäkring medför förmånsrätt. Förmånsrätten gäller den egendom som har säkrats (8 § förmånsrättslagen). Ersätts betalningssäkrad egendom med annan egendom, skjuts tidpunkten för förmånsrättens inträde framåt i tiden.

Enligt 4 kap. 13 § andra stycket KonkL (tidigare 38 § andra stycket) går förmånsrätten åter om den har inträtt senare än tre månader före fristdagen, dvs. dagen då ansökan om att försätta gäldenären i konkurs kom in.

Medger kronofogdemyndigheten att den betalningssäkrade egendomen byts ut kommer det allmännas ställning vid en eventuell konkurs att försämrats eftersom förmånsrätten kan komma att återvinnas.

Gäldenären kan söka att få den betalningssäkrade egendomen åter genom att i enlighet med 18 § BtSL ställa annan egendom som säkerhet. Handpant ger förmånsrätt när den mottas och panträtt i fast egendom vid inskrivningen. Sådana säkerheter kan återvinnas inom tre månader från fristdagen enligt 4 kap. 12 § KonkL (tidigare 37 §). Det allmännas ställning kan således också i dessa fall försämrats, om erbjuden säkerhet godtas.

Ställs säkerhet i form av en bankgaranti, föreligger det däremot ingen risk för det allmänna. Banken garanterar ju att fordringen kommer att betalas. Kronofogdemyndigheten godtar därför vanligtvis endast säkerhet som består av en sådan garanti.

JO har i ett ärende (dnr 605-1983) uttalat som sin principiella inställning att en kronofogdemyndighet inte á priori bör vägra att medverka till utbyte av säkerheter.

Enligt vår uppfattning bör det med hänsyn till det allmännas intresse inte föreskrivas någon ovillkorlig

rätt till utbyte. Det bör även fortsättningsvis ligga på kronofogdemyndigheten att bedöma om utbyte bör få ske. En begäran om att få ersätta betalningssäkrad egendom med annan gäldenärens egendom bör emellertid inte generellt avslås med motiveringen att förmånsrätten blir sämre. I många fall torde omständigheterna vara sådana att det allmänna löper en ringa risk om utbyte av säkerhet sker.

2.4.4 Omhändertagna medels avkastning

Det finns ingen lagstadgad skyldighet för kronofogdemyndighet att se till att omhändertagna medel görs räntebärande. Vi har fått i uppdrag att föreslå erforderliga bestämmelser.

Vårt förslag

Stadgandet i 13 kap. 1 § utsökningsförordningen (UF) om att kronofogdemyndighet är skyldig att se till att medel som inflyter i enskilt mål görs räntebärande, skall göras tillämpligt vid verkställighet av beslut om betalningssäkring.

Det huvudsakliga skälet för förslaget

Vid utformningen av bestämmelserna om verkställighet av beslut om betalningssäkring har lagstiftaren genomgående valt den linjen att när så är möjligt hänvisa till motsvarande bestämmelse för utmätning. Denna fråga bör lösas på samma sätt.

Vår bedömning

Enligt 10 § första stycket BtSL gäller UB:s bestämmelser om utmätning i tillämpliga delar i fråga om verkställighet av beslut om betalningssäkring. I bestämmelsen sägs vidare att mål om verkställighet av sådant beslut handläggs som allmänt mål. I allmänt mål gäller, såvida fråga inte är om fördelning med enskild borgenär, att influtna medel omedelbart bokförs på gäldenärens skuld och redovisas till staten. Utsökningslagstiftningen har därför inte kommit att innehålla någon bestämmelse om att medel som inflyter i allmänt mål skall göras räntebärande. I och med BtSL:s tillkomst har det kommit att finnas allmänna mål i vilka influtna medel inte genast kan redovisas till staten.

Beträffande medel som inflyter i enskilt mål stadgas i 13 kap. 1 § UF att sådana medel utan dröjsmål skall göras räntebärande. Detta behöver emellertid inte ske om det kan antas att utbetalning kommer att äga rum inom två veckor från det att medlen har flutit in. I 18 kap. 2 § andra stycket UF anges vilka bestämmelser i förordningen som skall tillämpas vid verkställighet av beslut om betalningssäkring. Det bör där föreskrivas att 13 kap. 1 § UF skall tillämpas beträffande verkställighet av beslut om betalningssäkring. En sådan lösning är lagtekniskt att föredra framför en särskild bestämmelse i BtSL eller BtSF eftersom särskilda bestämmelser som rör verkställigheten bör återfinnas i dessa författningar endast om utsökningslagstiftningen inte innehåller motsvarande bestämmelse för utmätning.

2.4.5 Värdesäkring av betalningssäkrad egendom

Enligt direktiven bör vi även i övrigt överväga och lämna förslag om vad som bör göras i fråga om egendom som har betalningssäkrats så att egendomens värde inte försämras.

Vår ståndpunkt

Vi föreslår inte några författningsändringar.

De huvudsakliga skälen för ståndpunkten

BtSL innehåller bestämmelser som kan sägas ge ett visst grundskydd mot att omhändertagen egendom försämraras. En utbyggnad av regelsystemet i detta hänseende kan enligt vår mening inte göras utan att det leder till att kronofogdemyndigheternas resurser tas i anspråk i betydande grad. Vi anser inte att nyttan av en sådan utbyggnad motiverar det.

Vår bedömning

Eftersom ändamålet med betalningssäkring är att säkerställa egendom för senare verkställighet är det både i den enskildes och det allmännas intresse att försäljning av den betalningssäkrade egendomen kan komma till stånd om det kan befaras att egendomens värde kommer att sjunka.

I 11 § tredje stycket BtSL stadgas därför att lös egendom som har tagits i anspråk genom betalningssäkring får säljas på begäran av någon av parterna i den ordning som gäller för utmätt egendom, om egendomen hastigt faller i värde eller kräver alltför kostsam vård.

Även i övrigt innehåller 11 § BtSL bestämmelser som bl.a. syftar till att förhindra att den säkrade egendomens värde försämraras. Hänvisningen i andra stycket till 4 kap. 31 § UB innebär att kronofogdemyndigheten får vidta de åtgärder beträffande den betalningssäkrade egendomen som behövs för att det allmännas rätt skall tas till vara. I detta sammanhang har myndighe-

ten de befogenheter som tillkommer gäldenären, fränsett befogenheten att väcka talan vid domstol eller svara i mål angående fordringen. Som exempel på åtgärd som kronofogdemyndighet äger rätt att vidta med stöd av bestämmelsen kan nämnas att myndigheten efter betalningssäkring av aktier kan bevaka den rätt som tillkommer de betalningssäkrade aktierna vid fond- eller nyemission.

Vidare får, som tidigare har nämnts, kronofogdemyndigheten med stöd av 11 § första stycket BtSL medge att betalningssäkrad egendom säljs och byts ut mot annan egendom, som i stället får omfattas av betalningssäkringen.

De nämnda bestämmelserna ger gäldenären och det allmänna ett grundskydd mot värdeförsämring av den betalningssäkrade egendomen. BtSL innehåller däremot inga bestämmelser som direkt syftar till att säkra den betalningssäkrade egendomens reala eller absoluta värde.

Vi föreslår en rad åtgärder för att minimera skadeverkningarna av beslut om betalningssäkring. Dessa åtgärder får till följd att förlusterna på grund av värdeförsämring kommer att minska. Vi har däremot inte ansett oss kunna föreslå några ytterligare bestämmelser som särskilt är ägnade att förhindra att den betalningssäkrade egendomen sjunker i värde. De lösningar som vi i detta sammanhang har diskuterat skulle leda till att kronofogdemyndigheternas resurser togs i anspråk i en omfattning som inte stod i rimlig proportion till de vinster som skulle kunna uppnås.

2.5 Åtgärder för en skyndsam handläggning av skattemålet m.m.

Det finns inga särskilda författningsbestämmelser om skyndsam handläggning av mål som rör en betalningssäkrad fordran. Däremot har det i administrativ ordning utfärdats regler om att sådana mål skall behandlas med förtur.

Departementschefen har i direktiven ifrågasatt om det är tillräckligt med administrativt utfärdade skyndsamhetsregler och uppdragit åt oss att överväga denna fråga.

Vårt förslag

Har beslut om betalningssäkring meddelats för en fordran som inte är fastställd, skall beslutet hävas av länsrätten, om det allmänna inte väcker talan vid domstol om fastställande av fordringen inom sex månader från dagen för beslutet eller fordringen inom samma tid fastställs i annan ordning.

Länsrätten får förlänga tidsfristen om det finns särskilda skäl. Att gäldenären försvårar utredningen eller att utredningen är mycket omfattande kan vara skäl till förlängning.

Har länsrätten hävt ett beslut om betalningssäkring på grund av att tidsfristen inte har klarats, får ett nytt beslut om betalningssäkring för samma fordran meddelas först sedan talan i saken har väckts vid domstol eller fordringen har fastställts i annan ordning.

De huvudsakliga skälen för förslaget

De administrativa föreskrifterna om skyndsam handläggning av mål i vilka betalningssäkring har meddelats har inte gett önskat resultat. En allmän lagbestämmelse om skyndsam handläggning torde inte heller ge tillräcklig effekt. Det är på utredningsstadiet som det främst finns behov av att få till stånd en mera skyndsam handläggning. Genom att begränsa betalningssäkringsbeslutets giltighetstid sätts press på det allmänna att prioritera och effektivisera arbetet med att utreda de mål i vilka betalningssäkring har beslutats.

I en del fall kan det vara omöjligt att avsluta utredningen inom den föreslagna sexmånadersfristen. Tidsfristen bör därför kunna förlängas.

Bakgrunden

Vid tillkomsten av BtSL framhöll några remissinstanser att den föreslagna lagstiftningen borde innehålla bestämmelser om förtur och om skyndsam handläggning av mål vari betalningssäkring meddelats. Departementschefen uttalade (prop. s. 116) att han anslöt sig till uppfattningen att sådana mål bör behandlas med största skyndsamhet. Regler borde utfärdas i administrativ ordning om att sådana mål skall behandlas med förtur. Han hade övervägt att införa en ordning med tidsbegränsade säkerhetsåtgärder men funnit att den tidskrävande skatteprocessen och den omständigheten att den skattskyldige många gånger förhalar processen gjort att han avstått från en sådan lösning.

Vi har undersökt samtliga mål i vilka betalningssäkring meddelades under år 1982 för tillkommande skatt, dvs. de mål i vilka det krävs en process i skattedomstol för att få fordringen fastställd. Resultatet av undersökningen redovisas i bilaga 3. En samman-

fattning av resultat i de i detta sammanhang relevanta delarna kan emellertid vara på sin plats.

Av undersökningen framgår att taxeringsintendenten i endast några enstaka fall hade anhängiggjort taxeringsmålet i länsrätten när beslutet om betalningssäkring meddelades. I en tredjedel av fallen hade talan väckts inom tre månader från beslutet. Knappt hälften av de mål vari betalningssäkring meddelats var anhängiggjorda inom ett halvår och inte fullt tre fjärdedelar inom ett år. I sex procent av målen hade talan inte väckts inom två år från beslutet om betalningssäkring. I ett par fall dröjde det mer än tre år innan taxeringsintendentens ansökan om eftertaxering kom in till länsrätten.

Länsrätten hade inom ett halvår från beslutet om betalningssäkring dömt i fem procent av taxeringsmålen. Efter ett år hade en fjärdedel av målen avgjorts. I ungefär hälften av taxeringsmålen förelåg länsrättens dom inom ett och ett halvt år från betalningssäkringsbeslutet. Efter två år var knappt två tredjedelar av målen avgjorda och efter tre år 85 procent. Fyra år efter beslutet om betalningssäkring var åtta procent av målen oavgjorda. Vid halvårsskiftet 1987 förelåg ännu inte länsrättens dom i tre av de taxeringsmål vari betalningssäkring hade meddelats under år 1982.

Vi har också följt upp 1985 års betalningssäkringsbeslut avseende handläggningstider i efterföljande inkomstskattemål. Undersökningen ger vid handen att det i drygt hälften av fallen dröjde mer än ett halvår från beslutet om betalningssäkring till taxeringsintendenten väckte talan i taxeringsmålet. Ett år efter beslutet om betalningssäkring hade drygt 20 procent av målen avgjorts i länsrätten. Drygt hälften av taxeringsmålen var avgjorda vid halvårsskiftet 1987. Så långt överensstämmer alltså i stort uppgifterna från de båda undersökningarna.

Vi har närmare undersökt ett antal taxeringsmål med särskilt lång handläggningstid. Det har därvid visat sig att vederbörande taxeringsintendent i flera fall inte kände till att det hade meddelats ett betalnings-säkringsbeslut som rörde den aktuella fordringen. I några fall var också domaren i skattemålet på länsrätten okunnig om att sådant beslut hade meddelats.

I normalfallet dröjer det ett par månader från dagen för länsrättens dom till skatten debiteras och fordringsbeloppet fastställs. Ytterligare tid förflyter innan fordringen eventuellt restförs och kan utmätas.

Vår bedömning och förslag till lösning

Det är ett allmänt intresse att beslut om betalningssäkring inte medför onödiga skadeverkningar. Ett sådant beslut bör inte bestå under längre tid än som är absolut nödvändigt. När betalningssäkringen avser en fordran som inte är fastställd är det därför väsentligt att se till att fordringsanspråket prövas så snart som möjligt.

Taxeringsmål där betalningssäkring har meddelats för att säkra det allmännas fordringsanspråk handläggs ofta snabbare än taxeringsmål av samma svårhetsgrad där betalningssäkring inte föreligger. Handläggningstiderna är ändå i flertalet fall alltför långa för att kunna anses som tillfredsställande.

Det får anses stå klart att administrativa föreskrifter om skyndsamhet är otillräckliga för att få en snabb handläggning av målen. En allmän lagbestämmelse om skyndsamhet torde inte heller få tillräcklig effekt.

Beslut om betalningssäkring kan omfatta i stort sett all statlig uppbördsverksamhet inom området för skat-

ter, tullar och avgifter. Det ligger på olika myndigheter att fatta beslut om att fastställa det allmännas fordringsanspråk. Länsrätten prövar i stort sett endast fordringsanspråk på tillkommande skatt. Det är emellertid det vanligaste fordringsslaget i betalningssäkringsmål (se bil. 3, tab. 5).

Det är inte alldeles ovanligt att taxeringsmålet handläggs av en annan länsrätt än den som beslutar i betalningssäkringsärendet. Vi ser det därför som angeläget att peka på bestämmelsen i 14 § tredje stycket AFDL som gör det möjligt att till en länsrätt sammanföra mål enligt skatte-, taxerings- eller uppbördsförfattningarna som förekommer vid mer än en länsrätt. Denna möjlighet bör ofta tas till vara. Det torde i de flesta fall främja både rättssäkerheten och processökonomin om betalningssäkringsmålet och taxeringsmålet förs samman.

Vi föreslår, se avsnitt 2.3.2, att betalningssäkringsmålet skall "ligga öppet" i länsrätten tills beslutet om betalningssäkring hävs eller fordringen kan drivas in. När talan i taxeringsmålet väcks är det naturligt att länsskattemyndigheten erinrar om beslutet om betalningssäkring. Konfereringsrutinerna vid domstolen bör sörja för att de båda målen kommer att handläggas på samma rotel.

Enligt principförslaget till ett förenklat taxeringsförfarande blir länsskattemyndigheten, jämte den lokala skattemyndigheten, också behörig att besluta om eftertaxering. En fordran på tillkommande skatt kommer således, enligt vad som redovisas som huvudregel i förslaget, att kunna fastställas på i stort sett samma sätt som nu sker vid efterbeskattnings för mervärdeskatt.

Det skall emellertid enligt principförslaget vara möjligt att väcka talan direkt i länsrätten för att und-

vika den fördröjning som en obligatorisk skattemyndighetsprövning skulle kunna innebära i svårbedömda och tvistiga fall. De eftertaxeringsmål som avser en fordran för vilken betalningssäkring har skett tillhör till övervägande del den kategorin.

Vi anser att de eftertaxeringsmål, där beslut om betalningssäkring har meddelats för att säkerställa det allmännas fordringsanspråk, regelmässigt bör föras direkt till länsrätten. Det kan visserligen hävdas att strävandena att snabbt få fordringen fastställd borde innebära att länsskattemyndigheten begagnade tillfället att själv fastställa fordringsanspråket. Den föreslagna ordningen med "öppna" betalningssäkringsmål gör det möjligt att snabbt ompröva beslutet om betalningssäkring. Omprövningen kan initieras av länsrätten på grundval av omständigheter som har kommit fram i taxeringsmålet. Risker för att betalningssäkringen kvarstår med för högt belopp under den tid som taxeringsmålet handläggs i länsrätten får därigenom anses ha minimerats.

Det torde därför inte strida mot gäldenärens intressen att länsskattemyndigheten låter länsrätten fastställa fordringen. Det finns vägande skäl för att i de eftertaxeringsmål i vilka det förekommer betalningssäkring följa principen att svårbedömda och tvistiga fall avgörs av länsrätten.

Enligt vår uppfattning är den mest ändamålsenliga åtgärden för att snabbare få fordringsanspråket prövat att införa en bestämmelse som begränsar betalningssäkringsbeslutets giltighetstid. Inom giltighetstiden har det allmänna att slutföra utredningen rörande fordringsanspråket och väcka talan vid domstol för att få fordringen fastställd. I de fall då det inte behövs någon domstolsprövning för att fastställa fordringen, exempelvis om betalningssäkringen avser ford-

ran på mervärdeskatt, har det allmänna att inom samma tid själv pröva fordringen.

En sådan ordning löser dock inte problemet med de långa handläggningstiderna i länsrätterna. Länsrätternas balanser har emellertid minskat påtagligt under de senaste åren. En rad ändringar av skatte- och taxeringsförfattningarna i såväl materiellt som processuellt hänseende kan förmodas komma att leda till att måltillströmningen avtar ytterligare under de närmaste åren. Principförslaget till ett nytt taxeringsförfarande torde också få till följd att antalet taxeringsmål kommer att minska. Man måste å andra sidan räkna med att det genomsnittliga skattemålet kommer att bli svårare än för närvarande. Antalet mål i andra målgrupper vid länsrätterna kan förväntas öka och nya målgrupper kan komma till.

Sammantaget torde emellertid balanssituationen i länsrätterna komma att förbättras. Genomloppstiden för ett skattemål torde komma att förkortas markant. Detta förutsätter dock att länsrätterna får behålla erforderliga resurser.

Att betalningssäkringsmålet kommer att "ligga öppet" under handläggningen av taxeringsmålet och att de båda målen till viss del kommer att handläggas parallellt talar för att dessa taxeringsmål kommer att kunna handläggas snabbare än andra taxeringsmål.

Länsrätten bör vid handläggningen av skattemål av nu aktuellt slag utöva en särskilt aktiv processledning. Rätten bör i varje mål ställa sig frågan om inte en muntlig förhandling skulle kunna bidra till ett snabbare avgörande av målet. Vid skriftväxlingen bör remisstiderna aktivt bevakas. Begäran från det allmänna om anstånd med yttrande bör behandlas restriktivt. När skriftväxlingen är avslutad bör rätten snarast pröva

målet. Handläggningen av dessa mål bör, jämte åtalsmålen, ha högsta prioritet bland taxeringsmålen.

De redovisade omständigheterna talar för att handläggningstiderna av taxeringsmålet i länsrätten inte kommer att ta längre tid i anspråk än som är nödvändigt för att båda parterna skall få lägga sina synpunkter på rättsfrågorna och på utredningsmaterialet.

Det bör i detta sammanhang änyo påpekas att den föreslagna ordningen med att betalningssäkringsmålet "ligger öppet" under handläggningen av taxeringsmålet syftar bl.a. till att ändringen i bedömningen av taxeringsfrågan omedelbart skall leda till justeringar av betalningssäkringen. Därigenom bör risken för att gäldenären lider rättsförluster till följd av att handläggningen av taxeringsmålet drar ut på tiden minimeras.

En ordning med tidsbegränsade betalningssäkringsbeslut förutsätter att länsrätten kan förlänga tidsfristen när utredningen är särskilt omfattande eller när gäldenären förhalar utredningen. I specialmotiveringen till 7 § BtSL anges närmare i vilka fall tidsfristen bör kunna förlängas.

Det kan många gånger vara svårt för rätten att bedöma hur lång utredningstid som krävs. Uppgiften synes särskilt vansklig när det rör sig om ett för rätten okänt ämnesområde. Domstolen kan då helt få förlita sig på den uppskattning av tidsåtgången som det allmännas företrädare har lämnat. Det ligger i sakens natur att en sådan uppskattning ofta kan bli tilltagen i överkant. Det finns därför risk för att den eftersträlvade förkortningen av handläggningstiderna skulle utebli om det lades på länsrätten att i samband med beslutet om betalningssäkring bestämma giltighetstidens längd.

Om den ordningen i stället väljs att det i lagen föreskrivs hur länge ett betalningssäkringsbeslut som avser en icke fastställd fordran längst får gälla, behöver domstolen först när denna tid håller på att gå till ända eventuellt ta ställning till frågan om utredningstidens längd. Vid denna tidpunkt torde underlaget för en sådan bedömning vara väsentligt mycket bättre än vid tiden för beslutet om betalningssäkring.

Som tidigare har angetts visar undersökningarna av 1982 och 1985 års betalningssäkringsmål att taxeringsintendenten i ungefär hälften av målen hade väckt talan i skattemålet i länsrätten inom ett halvår från beslutet om betalningssäkring. Inom ett år hade ca tre fjärdedelar av målen anhängiggjorts i länsrätten.

Av övriga fordringar som kan bli föremål för betalningssäkring är fordringar avseende mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter mest betydande. Dessa fordringar utreds ofta parallellt med fordringar på tillkommande inkomst- och förmögenhetsskatt. Det kan antas att det går åt i stort sett lika lång tid att utreda dessa fordringar.

I vart fall tre fjärdedelar av målen bör med ytterligare prioritering och effektivisering av utredningsarbetet vara färdigutredda inom ett halvår efter beslut om betalningssäkring. Det är mot den bakgrunden rimligt att giltighetstiden för beslut om betalningssäkring i fråga om fordringar som inte är fastställda bestäms till sex månader.

I civilprocessen finns en liknande bestämmelse. Giltighetstiden för kvarstadsbeslutet är emellertid endast en månad. En fordran på skatt bestäms på grundval av gäldenärens egna uppgifter och förutsätter hans medverkan. Gäldenären är vanligtvis den ende som har en fullständig inblick i de förhållanden som grundar fordringsanspråket. Det kan därför ofta ta lång tid

för det allmänna att prestera den utredning som erfordras för att talan skall kunna väckas i saken. Dessa omständigheter motiverar att giltighetstiden vid beslut om betalningssäkring sätts avsevärt längre än vid beslut om kvarstad.

Ett beslut som gäller frågan om att förlänga giltighetstiden har närmast karaktären av ett anståndsbeslut. Eftersom det är fråga om ett beslut under rättegången bör talan inte få föras mot ett sådant beslut.

Kravet på snabbhet i utredningsarbetet kan komma i konflikt med kravet på kvalitet. Införandet av en tidsfrist får inte leda till att kvaliteten eftersätts. Man kan inte räkna med att ytterligare resurser kommer att ställas till myndigheternas förfogande för att denna typ av mål skall kunna utredas snabbare. Det allmänna måste därför föra över resurser från andra utredningar. De nu aktuella utredningarna avser ofta s.k. åtalsmål. Det kan därför även från andra synpunkter vara motiverat att detta arbete prioriteras.

Det finns i inkomst- och förmögenhetsskattesammanhang ytterligare ett led i fastställelseförfarandet där handläggningen bör skyndas på.

En fordran är fastställd när den av behörig myndighet har bestämts till sitt belopp. I ett taxeringsmål har fordringen inte fastställts förrän debitering har skett av lokala skattemyndigheten. Debiteringen av tillkommande skatt tar i normalfallet ett par tre månader. Vid vissa lokala skattemyndigheter kan det ibland dröja upp till ett halvår innan debitering har skett. Enligt vår uppfattning är det nödvändigt att riksskatteverket lägger upp särskilda rutiner om förtursbehandling vid debiteringen.

I specialmotiveringen till 7 § BtSL finns det närmare uppgifter om tillämpningen m.m.

2.6 Ersättning för förluster

Fråga om ersättning för förluster i samband med beslut om betalningssäkring prövas enligt bestämmelserna i SkL.

I utredningsuppdraget ingår att pröva om det finns anledning att införa några särskilda regler om ersättning för förluster som en gäldenär kan ha åsamkats i samband med betalningssäkring.

Vårt förslag

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

Ersättning skall kunna 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 skall gälla om det eljest med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår.

Om gäldenären utan giltig anledning underlåter att föra talan om rättelse skall ersättning inte kunna utgå för den skada som hade kunnat undvikas om sådan talan hade förts.

Ersättning skall utgå för förlorad arbetsförtjänst och för intrång i näringsverksamhet.

Anspråk på ersättning skall framställas hos JK senast inom två år från den dag anspråket tidigast kan göras gällande.

De huvudsakliga skälen för förslaget

Betalningssäkring är ett förprocessuellt tvångsmedel och används huvudsakligen för att säkra betalningen av fordringar som inte är fastställda. Beslutet om betalningssäkring fattas nästan alltid utan att gäldenären har fått yttra sig.

Under dessa betingelser finns det en särskild risk för att de bedömningar som görs sedermera visar sig vara oriktiga. Denna risk kan sägas ligga i de förprocessuella sättningsinstituten natur. För den som i civilprocessen erhåller kvarstad gäller bl.a. därför ett strikt ansvar för den skada som åsamkas gäldenären, om åtgärden befinnes vara obefogad.

Det är enligt vår mening inte rimligt att gäldenären i de fall det visar sig att det allmänna inte haft fog för sitt fordringsanspråk alltid skall behöva bära hela den förlust som beslutet kan ha medfört. I dessa situationer bör ersättning kunna medges utöver SkL:s regler.

Med hänsyn till de begränsade möjligheter till ersättning som i övrigt finns inom skatte- och uppbördsförfarandet är det befogat att vid utformningen av ersättningsreglerna iaktta en viss restriktivitet.

Rätten till ersättning bör endast omfatta de fall där beslutet om betalningssäkring avsett en fordran som inte var fastställd. Avgörande för rätten till ersättning bör vara att fordringen inte fastställs eller fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har betalningssäkrats. Samhällets resurser bör inte tas i anspråk för processer om mindre belopp. Rätt till ersättning bör därför föreligga endast om skadan är betydande.

För att ersättning skall kunna utgå fullt ut bör krävas att den uppkomna skadan inte till någon väsentlig del kan anses bero på förhållanden som är att hänföra till gäldenären. Ersättningen bör därför kunna jämkas i sådana fall.

De förluster som kan hänföras till gäldenärens förvärvsverksamhet framstår som mest angelägna att täcka. Ersättningsrätten bör därför knytas till gäldenärens näringsfång och innefatta ersättning för förlorad arbetsförtjänst och intrång i näringsverksamhet.

Förfarandereglerna bör anpassas till vad som gäller för skadestånd vid myndighetsutövning. Kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall bör därför göras tillämplig vid mål om ersättning enligt BtSL.

Möjligheten till ersättning enligt nuvarande lagstiftning

I 3 kap. 2 § SkL sägs att staten skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. Statens ansvar inskränks emellertid betydligt genom bestämmelsen i 3 § samma kapitel, den s.k. standardregeln. Ersättningsskyldighet föreligger nämligen endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändammål skäligen kan ställas på utövandet av verksamheten.

Som skäl för begränsningen i skadeståndsansvaret uttalade departementschefen i motiven till skadeståndslagen (prop. 1972:5 s. 326) att smärre förbiseenden och misstag på grund av brådskande förhållanden eller stor arbetsbörda osv. är oundvikliga företeelser i den offentliga förvaltningen. Allmänheten kan inte rimligen

kräva absoluta garantier mot de ekonomiska följderna av sådana händelser. Att de då och då leder till förluster för enskilda får ses som ett av de pris som medborgarna får betala för den nytta de har av en verksamhet som ytterst syftar till att tillvarata deras egna intressen. Departementschefen menade vidare (s. 518) att en felaktig rättstillämpning endast i undantagsfall torde vara så uppenbart oriktig att man över huvud taget kan tala om fel eller försummelse från myndighetens sida. Inte heller bör man ställa alltför stränga krav på en myndighets värdering av bevisningen, t.ex. då den har godtagit en bristfällig utredning om vissa faktiska förhållanden. Att myndigheten i sådana fall har byggt sitt beslut på ett antagande som sedan visat sig vara felaktigt bör i allmänhet inte medföra skadeståndsansvar för det allmänna.

Bestämmelserna i SkL innebär att det endast är i rena undantagsfall som den enskilde kan få ersättning av staten för förluster som han har fått vidkännas i samband med ett beslut om betalningssäkring, som sedermera visat sig vara oriktigt.

Behovet av ny lagstiftning

Den vars egendom betalningssäkras åsamkas i de flesta fall ekonomisk skada till följd av beslutet. Skadeverkningarna kan bli särskilt allvarliga för den som driver rörelse. Egendom som används i rörelsen tas inte sällan i anspråk vid betalningssäkringen. Leverantörer och kunder kan ställa sig tveksamma till fortsätta affärskontakter och kreditgivare kan bli restriktiva med för rörelsen nödvändiga krediter.

Vid tillkomsten av BtSL föreslog en remissinstans att det i lagen borde införas bestämmelser om skadeståndsskyldighet för det allmänna. Departementschefen ansåg emellertid (prop. s. 117) att det inte fanns skäl att

i BtSL införa ett längre gående skadeståndsansvar än det som gäller enligt SKL.

Vi föreslår i andra hänseenden ändringar av betalningssäkringsförfattningarna som bör leda till att besluten om betalningssäkring blir säkrare och att skadeverkingarna av besluten begränsas. Man måste emellertid räkna med att gäldenärer också framdeles i viss omfattning kommer att drabbas av skada till följd av beslut om betalningssäkring, vilka senare visar sig vara grundade på felaktiga förutsättningar.

Frågan är om detta förhållande bör föranleda särskilda bestämmelser om ersättning. Det kan därvid konstateras att det även i övrigt inom taxerings- och uppbördsförfarandet kan förekomma att den som drabbas av ett oriktigt beslut kan få vidkännas betydande förluster. Som ett exempel kan nämnas att en skattskyldig som anför besvär över ett taxeringsbeslut enligt huvudregeln i 87 § UppbL är skyldig att betala den påförda skatten. Ett felaktigt eftertaxeringsbeslut kan således, om anstånd med betalningen av skatten inte medges, förorsaka den skattskyldige stora förluster.

Ett beslut om betalningssäkring skiljer sig emellertid i betydelsefulla hänseenden från ett taxeringsbeslut eftersom ett beslut om betalningssäkring kan meddelas innan det allmännas utredning av ärendet är avslutad och utan att den enskilde har fått tillfälle att bemöta de uppgifter som beslutet grundas på. Detta ökar givetvis riskerna för felaktiga beslut. Enligt våra undersökningar fattas i nio av tio betalningssäkringsmål beslut under sådana premisser.

Risken för felaktiga beslut kan sägas ligga i den förprocessuella säkerhetsåtgärdens natur. Det ligger nära till hands att jämföra med kvarstad, eftersom det institutet har varit förebild för betalningssäkringsinstitutet.

Den som ansöker om kvarstad i civilprocessen, måste ställa säkerhet för den skada som motparten kan åsamkas genom den yrkade åtgärden, såvida inte sökanden visar synnerliga skäl för anspråket. Om yrkandet i tvistemålet återkallas eller ogillas, liksom om talan inte väcks i saken, står sökanden strikt ansvar för den skada som kvarstadsbeslutet har medfört. Är staten sökande behöver visserligen ingen säkerhet ställas, men staten är lika fullt strikt ansvarig för den skada som kan ha åsamkats gäldenären.

Staten är alltså som sökande i en kvarstadsprocess skyldig att ersätta motparten den skada som kvarstadsbeslutet orsakat, om fordringsanspråket inte fastställs. När staten ansöker om betalningssäkring avseende en icke fastställd fordran är staten, om fordringen inte fastställs, skyldig att ersätta motparten endast om det kan visas att fel eller försummelse föreligger och att avvikelse har skett från vad som kan anses vara skälig standard vid myndighetsutövning.

Statens agerande som part i en betalningssäkringsprocess är, till skillnad från statens agerande som part i en kvarstadsprocess, myndighetsutövning. Det bör därvid noteras att det allmänna som borgenär inom beskattningsområdet inte väljer sin gäldenär och att dennes kreditvärdighet inte blir föremål för någon prövning. Dessa omständigheter motiverar enligt vår mening emellertid inte att statens skyldighet att som part ersätta en skadedrabbad motpart bygger på helt skilda principer i betalningssäkringsprocessen och kvarstadsprocessen. Därtill kommer att de i motiven till standardregeln redovisade rättspolitiska skälen till begränsningen av det allmännas skadeståndsansvar, nämligen att myndighetsutövningen ytterst syftar till att tillvarata medborgarnas egna intressen, inte har samma tyngd när det gäller processuella säkerhetsåtgärder som myndighetsutövning i allmänhet.

De möjligheter till ersättning för förluster i samband med beslut om betalningssäkring som SkL ger, är enligt vår uppfattning inte tillräckliga. Den enskildes möjligheter att få ersättning för skada bör därför förbättras.

Även om det finns skäl som talar för att frågan om ersättning för förluster vid beslut om betalningssäkring skulle få en mer allsidig belysning om den togs upp i ett vidare sammanhang, anser vi att behovet av att förbättra möjligheterna till ersättning vid beslut om betalningssäkring är så angeläget att det är motiverat att den fråga löses särskilt.

Utformningen av ersättningsbestämmelserna

Med hänsyn till att det på skatte- och uppbördsområdet inte tidigare finns någon möjlighet till ersättning utöver SkL:s bestämmelser är det naturligt att nu iaktta en viss restriktivitet. Det är nödvändigt för att inte skapa obalans i regelsystemet. Som framgår av det följande anser vi att inte alla oriktiga betalningssäkringsbeslut bör öppna möjlighet till ersättning. Det lär inte heller vara möjligt att låta varje form av skada vara ersättningsgill. Även i andra hänseenden torde begränsningar bli nödvändiga.

SkL bygger på principen att rätten till ersättning grundas på att beslutet har blivit rättat i föreskriven ordning. Någon efterhandsprövning av beslutets riktighet görs inte. Väljs en sådan lösning blir i princip fullföljd av talan eller anlitande av särskilda rättsmedel den enda vägen att skapa underlag för ett beslut om ersättning.

Ett sådant system innebär flera fördelar. Reglerna blir lätta att tillämpa och väl förenliga med princi-

pen att lägre instansers avgöranden i första hand skall prövas genom fullföljd av talan.

Det kan emellertid resas invändningar mot en ordning som har sin förebild i SkL:s bestämmelser. Har ett beslut om betalningssäkring upphävts på grund av att rätten ansett att bevisningen för fordringens existens inte var tillräcklig, skulle det närmast framstå som stötande att medge ersättning, om fordringen efter lagkraftvunnet beslut fastställs. Till detta kommer att ett stort antal betalningssäkringsbeslut upphävs till följd av att gäldenären inte har några utmättningsbara tillgångar eller att gäldenären ställer säkerhet för fordringsanspråket.

Som tidigare har sagts bör en viss återhållsamhet prägla utformningen av ersättningsreglerna. En fastställd fordran kan oftast tämligen omgående bli föremål för indrivning. Ett beslut om betalningssäkring för en sådan fordran torde därför sällan orsaka någon skada av betydenhet. Detsamma gäller beslut om förvarstagande som inte leder till beslut om betalningssäkring. Inte heller de fall där hävningsbeslutet har sin grund i att riskrekvisitet inte varit uppfyllt kan anses tillhöra de mest angelägna från ersättningssynpunkt, om fordringen senare fastställs.

Behovet av förbättrade möjligheter till ersättning gör sig enligt vår mening 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. Övervägande skäl talar för att rätten till ersättning endast bör omfatta dessa fall.

I flertalet fall där betalningssäkring har verkställts till ett belopp som väsentligt överstiger det som sedan fastställs uppkommer någon skada för den enskilde. Det är emellertid inte rimligt att det allmännas re-

surser tas i anspråk för att pröva mindre ersättningsanspråk. En ytterligare förutsättning för rätt till ersättning bör därför vara att den uppkomna skadan är betydande.

Jämkning av ersättning m.m.

En utgångspunkt vid konstruktionen av ersättningsreglerna bör vara att den enskilde vidtar de mått och steg som rimligen kan krävas av honom för att minimera skadeverkningarna av beslutet om betalningssäkring. Den enskilde har således, för att fullt ut få ersättning, att se till att uppgifter som kan ha betydelse för frågan om betalningssäkring så fort som möjligt tillförs utredningsmaterialet. Visar den enskilde passivitet i detta hänseende bör ersättningen kunna jämkas. Har den enskilde lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller på annat sätt försvårat sakens utredning bör ersättningsbeloppet också kunna jämkas, i flertalet fall så att ingen ersättning utgår.

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 disponera egendomen, kan det framstå som oskäligt att ersättning utgår med fullt belopp. Ersättningen bör i sådant fall kunna sättas ned.

I en del fall kan det vara oskäligt att ersättning över huvud taget utgår, 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. Har betalningssäkringsbeslutet avsett år 1 och det sedermera visar sig att inkomsten i stället bör beskattas år 2, bör ersättning kunna vägras. Detsamma kan gälla om två makar, som driver en rörelse tillsammans, har utelämnat intäkter i rörelsen. För det fall att

beslutet om betalningssäkring bygger på en annan fördelning av den oredovisade inkomsten än det slutliga taxeringsbeslutet, är det inte rimligt att ersättning alltid skall utgå.

Ersättningsgill skada

Enligt SkL omfattar statens ersättningsskyldighet personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada. Ersättning för ren förmögenhetsskada som har uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet utgår emellertid endast i den mån det är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter. Staten kan i vissa speciella fall åläggas att utge ersättning även för lidande.

Den skada som ett beslut om betalningssäkring normalt kan innefatta är vad som i 1 kap. 2 § SkL betecknas som ren förmögenhetsskada. Med ren förmögenhetsskada förstås sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med person- eller sakskada.

Som angetts tidigare bör en viss återhållsamhet iaktas vid utformningen av ersättningsbestämmelserna. All slags skada som den enskilde kan drabbas av till följd av beslut om betalningssäkring kan rimligen inte ersättas.

Ersättningsrätten bör i första hand innefatta ersättning för förlorad arbetsförtjänst. I det uttrycket inbegrips såväl förlorad inkomst av anställning som förlust i näringsverksamhet.

Om en bilhandlare inte kan sälja sitt lager av årets bilmodeller för att de har tagits om hand i samband med betalningssäkring utan tvingas att senare år realisera bilarna till underpris, kan själva kapitalför-

lusten inte hänföras till förlorad arbetsförtjänst. Även kapitalförluster i en rörelse bör därför kunna ersättas.

Ersättningsrätten bör vara knuten till den skadedrabbades näringsfång. Uteblivna kapitalinkomster eller realisationsvinster som inte har samband med den skadedrabbades näringsverksamhet bör därför inte ersättas. Det bör påpekas att utredningen föreslår, se avsnitt 2.4.4, en lagstadgad skyldighet för kronofogdemyndigheten att göra omhändertagna medel räntebärande.

Den situationen kan inträffa att annan person än gäldenären lider ekonomisk skada till följd av beslutet om betalningssäkring. Om exempelvis två personer tillsammans driver en rörelse kan betalningssäkring av den ena rörelseidkarens egendom leda till ekonomiska svårigheter i rörelsen och därmed skada den andra rörelseidkaren. Ett inte ovanligt fall torde vara att betalningssäkring av ett fåmansföretags egendom indirekt förorsakar företagsledaren skada. Den principiella ståndpunkten i skadeståndsrätten är emellertid att rätt till ersättning för sådan sekundär skada inte föreligger från den som har svarat för den primära skadan (se bl.a. Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I, s. 347 f och prop. 1972:5 s. 158 f). Vi anser att det inte är motiverat att vid utformningen av ersättningsreglerna inta en annan ståndpunkt än den som i övrigt är förhärskande i skadeståndslagstiftningen (jfr NJA 1975 s. 275 och 533).

Om en företagsledare i ett fåmansföretag meddelas beslut om betalningssäkring, exempelvis på grund av att oredovisade inkomster i bolaget anses ha kommit honom till godo, kan beslutet leda till svårigheter för företaget. Minskar företagsledarens inkomster på grund av detta, kan ersättning utgå. Detsamma gäller om företagsledaren i egenskap av ägare drabbas av kapitalförluster till följd av att företaget har fått lägga

ned verksamheten. I dessa fall har ju skadan drabbat den som omfattas av beslutet om betalningssäkring.

Ett beslut om betalningssäkring är ägnat att medföra mer eller mindre kännbara psykiska påfrestningar för den enskilde. Är beslutet ogrundat är givetvis den psykiska belastningen särskilt tung. Som nämnts är det endast i speciella fall som staten enligt SkL kan förpliktas att utge ersättning för lidande. En viss återhållsamhet vid utformningen av ersättningsreglerna är, som påpekats, nödvändig för att inte skapa en omotiverad obalans i förhållande till vad som i övrigt gäller om rätt till skadestånd inom skatte- och uppbördsområdet. Vi menar med hänsyn härtill att det skulle leda för långt att i detta sammanhang föreskriva en längre gående ersättningsskyldighet än den som gäller enligt SkL.

Den enskilde kan till följd av ett beslut om betalningssäkring ha åsamkats kostnader för säkerhet, vanligen bankgaranti. Han har ofta haft kostnader för bi-träde. Enligt skatteförenklingskommitténs förslag om ersättning för kostnader i skatteärenden och skattemål (Ds Fi 1986:20) skall ersättning för sådana kostnader kunna utgå under vissa i förslaget redovisade betingelser. Det är inte lämpligt att det för betalningssäkringsmål skapas särskilda bestämmelser i detta hänseende.

Ersättningens storlek

Det är en allmän princip i skadeståndsrätten att ersättningen i varje särskilt fall skall bestämmas så att den motsvarar den skada som har uppkommit. Utgångspunkten är således att den skadelidande skall försättas i den ekonomiska situation som skulle ha förelegat om skadan inte hade inträffat. En annan så-

dan princip är att den som begär skadestånd har att visa att skada har uppstått och hur stor skadan är.

Enligt SkL gäller att ersättning för ren förmögenhets-skada som har uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet endast utgår i den mån det är skäligt med hänsyn till intrångets art och varaktighet, felets eller försummelsens beskaffenhet och övriga omständigheter. Som skäl för bestämmelsen uttalades bl.a. (prop. 1972:5 s. 372 och 373) att konsekvenserna av att det allmänna ålades en ovillkorlig skyldighet att utge full ersättning skulle kunna bli mycket vittgående. Skador-nas omfattning var mycket svåra att beräkna på förhand. Sociala och humanitära hänsyn ansågs inte göra sig gällande på samma sätt vid förmögenhetsförluster som vid personskador.

Vi anser att det finns behov av att kunna begränsa ersättningen när skada har uppkommit till följd av intrång i näringsverksamhet. Den föreslagna bestämmelsen att ersättning kan vägras eller sättas ned i den mån det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ersättning utgår bör emellertid kunna tillämpas i de fall det föreligger en påtaglig disproportion mellan värdet av den betalningssäkrade egendomen och den uppgivna skadans storlek. Något särskilt stadgande om inskränkningen i ersättningsrätten vid intrång i näringsverksamhet föreslås därför inte.

Förfarandet

Skadeståndsanspråk enligt SkL prövas av allmän domstol.

I kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall finns bestämmelser för att främja en frivillig skadereglering när det gäller anspråk mot det allmänna. I kungörelsen sägs bl.a. att anspråk på ersättning med stöd av SkL, datalagen (1973:289) och lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkningar, med vissa undantag, skall framställas hos JK. Ärende som handläggs av JK hänskjuts till regeringen, om fråga uppkommer om åtagande för staten att utge skadestånd med belopp som överstiger 100 000 kr. I annat fall avgör JK själv ärendet. Väcks talan vid domstol skall JK bevaka statens talan.

Även när det gäller anspråk på ersättning för skada till följd av beslut om betalningssäkring finns behov av att främja frivilliga uppgörelser och att förenkla förfarandet så mycket som möjligt. Bestämmelserna i den nämnda kungörelsen bör därför även göras tillämpliga i ärenden som rör ersättning av skada till följd av beslut om betalningssäkring.

Den enskilde bör kunna påkalla domstolsprövning i de fall förhandlingarna med JK inte leder till någon överenskommelse.

Om inte några särskilda preskriptionsregler införs, blir de allmänna bestämmelserna om tioårig preskription tillämpliga. En så lång preskriptionstid kan inte anses behövas för att den enskilde skall kunna överblicka skadeverkningarna av beslutet. Det ligger i sakens natur att han så snabbt som möjligt vill få ersättningsfrågan prövad. Från domstolarnas och andra myndigheters sida skulle en kortare preskriptionstid medföra väsentliga fördelar. Rätten att framställa

anspråk på ersättning bör därför ytterligare tidsbegränsas.

En preskriptionstid på två år bör enligt vår mening vara tillräcklig för att den enskilde skall kunna få en klar bild av eventuellt kvardröjande eller senare uppkomna effekter av det oriktiga beslutet. Preskriptionstiden bör räknas från den dag anspråket tidigast kan göras gällande.

I specialmotiveringen till 22 § BtSL anges vilken dag anspråket tidigast kan göras gällande i olika situationer.

Kostnaderna för förslaget

Det är vanskligt att uppskatta kostnaderna för förslaget. Enligt vår undersökning av 1982 års betalningssäkringsbeslut torde rätt till ersättning enligt förslaget ha förelegat i mindre än tio fall. Sedan år 1983 har antalet anhängiggjorda betalningssäkringsmål sjunkit kraftigt. Under år 1986 anhängiggjordes vid länsrätterna mindre än hälften så många betalningssäkringsmål som år 1982. Det kan på goda grunder antas att den begränsade måltillströmningen till stor del har sin förklaring i att det allmänna har blivit försiktigare med att använda betalningssäkringsinstitutet.

Vi har i övrigt föreslagit ändringar av betalningssäkringsförfattningarna som bör leda till att besluten om betalningssäkring blir säkrare och att skadeverkningarna av besluten begränsas. Det är mot den beskrivna bakgrunden rimligt att anta att ersättning kommer att utgå endast i ett fåtal fall om året.

Det är ännu svårare att spekulera i vilka ersättningsbelopp som kan bli aktuella. Det är inte ovanligt att beslut om betalningssäkring omfattar miljonbelopp. Un-

der år 1985 förekom det 30 sådana fall. Ofta brukar emellertid endast en mindre del av det belopp som får betalningssäkras kunna verkställas. Verkställighet sker till stor del i sådan egendom som inte medför någon förmögenhetsskada för den enskilde. Det är emellertid inte enbart beloppets storlek som är avgörande för om någon betydande skada kan ha uppkommit. Betalningssäkringsbeslutet som sådant kan vålla den enskilde ekonomisk skada. De totala ersättningsbeloppen kan komma att variera kraftigt år från år. Det är under dessa förhållanden inte meningsfullt att försöka uppskatta statens utgifter i detta hänseende.

En kalkyl avseende det allmännas kostnader för att handlägga ersättningsanspråken är inte heller lätt att göra eftersom det är vanskligt att förutsäga i vilken omfattning anspråk på ersättning kommer att framställas.

2.7 Sekretessbeläggning av interimistiska beslut

Departementschefen har med anledning av en fråga i riksdagen (1986/87:143) särskilt uppdragit åt oss att behandla frågan om sekretessbeläggning av interimistiska beslut om betalningssäkring.

Vår ståndpunkt

Vi föreslår inte några författningsändringar.

Det huvudsakliga skälet för ståndpunkten

Enligt vår uppfattning skulle det strida mot grundprinciperna i SekrL att sekretessbelägga de interimistiska besluten.

Bakgrunden

Anledningen till frågan i riksdagen var en tidningsartikel. Enligt artikeln hade en företagare på felaktiga grunder utsatts för betalningssäkring genom ett interimistiskt beslut av länsrätten. Företagaren hade i pressen utpekats som en skattesmitare. Beslutet hade ställt till stora problem för företagaren och hans företag.

Gällande rätt

Enligt 12 kap. 4 § SekrL får sekretess föreskrivas för uppgift i själva domslutet eller motsvarande del av ett annat domstolsbeslut, endast om rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det.

I motiven till bestämmelsen (prop. 1979/80:2 Del A s. 103) uttalade departementschefen bl.a. att intresset av offentlighet från rättssäkerhetssynpunkt är särskilt starkt i fråga om själva domslutet eller motsvarande del av annat domstolsbeslut. Möjligheten att med sekretess omgärda denna del av domstolarnas domar och beslut bör därför vara starkt begränsad. I vissa undantagsfall kan det vara av behovet påkallat att hemlighålla också domslut, t.ex. under vissa förhållanden i mål om ansvar för spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet.

Vår bedömning

Departementschefens uttalande i propositionen markerar vilken grundläggande betydelse principen om domars och andra domstolsbesluts offentlighet har i ett rättssamhälle. En ordning med hemliga interimistiska beslut i betalningssäkringsmål skulle strida mot den principen. Interimistiska beslut i betalningssäkringsmål bygger

i många fall på ett tämligen begränsat utredningsmaterial och är dessutom vanligtvis behäftade med bristen att gäldenären inte har fått yttra sig. Enligt vår mening skall det trots det föreligga mycket starka skäl för att man beträffande dessa beslut skall gå mot principen om domars och andra domstolsbesluts offentlighet.

Såvitt vi har kunnat utröna har det endast i ett fåtal fall förekommit att den enskilde lidit betydande förluster till följd av beslut om betalningssäkring som sedermera visat sig grundade på oriktiga förutsättningar. Vi föreslår, se avsnitt 2.6, särskilda bestämmelser om rätt till ersättning för den som lidit betydande skada till följd av ett oriktigt beslut om betalningssäkring. Förmögenhetsskada som uppkommit på grund av att beslutet fått spridning via massmedia föreslås därvid kunna ersättas. Vi anser emellertid att det inte är befogat, att bryta mot grundprincipen i SekrL genom att föreskriva att interimistiska beslut om betalningssäkring skall vara hemliga.

Lagen om ändring i lagen om betalningssäkring för
skatter, tullar och avgifter

3 och 5 §§

Vi hänvisar till den allmänna motiveringen, avsnitt
2.3.1 och 2.2.2.

6 §

Enligt första stycket gäller ett beslut om betalnings-
säkring till dess annorlunda förordnas. Betalningssäk-
ringsmålet kommer att "ligga öppet" i länsrätten till
dess betalningssäkringen har hävts eller målet, enligt
12 § förslaget till BtSF, skrivs av för att fordringen
kan drivas in. Eftersom betalningssäkringsmålet, en-
ligt FPL:s terminologi, avgörs antingen vid hävnings-
beslutet eller vid avskrivningsbeslutet, blir samtliga
beslut om betalningssäkring under handläggningen av
interimistisk karaktär. Något "slutligt beslut" om be-
talningssäkring fattas inte. Begär part omprövning av
ett beslut om betalningssäkring skall inte något nytt
mål läggas upp.

Länsrätten skall enligt andra stycket alltid ompröva
ett beslut om betalningssäkring om någon av parterna
begär det. Är det gäldenären som begär omprövning,
skall rätten, innan beslutet omprövas, skyndsamt in-
hämta länsskattemyndighetens yttrande.

Omprövning skall dessutom göras när det finns skäl för det av annan anledning. Även om någon uttrycklig begäran om omprövning inte föreligger bör rätten när en skrivelse från någon av parterna kommer in till rätten ta ställning till om skrivelsen innehåller sådana uppgifter att betalningssäkringsbeslutet bör ändras. Innehåller en skrivelse från gäldenären, enligt länsrättens bedömning, sådana uppgifter, skall skrivelsen skyndsamt kommuniceras med länsskattemyndigheten. Kvarstår därefter bedömningen att beslutet bör ändras, skall länsrätten genast fatta nytt beslut i målet.

Om länsskattemyndigheten i yttrande under skriftväxlingen tillstyrker att betalningssäkringen hävs till någon del, skall länsrätten omedelbart ompröva beslutet.

Även uppgifter i taxeringsmålet eller annat mål om fordringen som handläggs vid domstolen, kan föranleda länsrätten att ompröva betalningssäkringen. Avser länsskattemyndighetens framställning om eftertaxering ett lägre fordringsbelopp än det som har betalningssäkrats skall betalningssäkringen alltid omprövas. I ett sådant fall behöver länsrätten inte särskilt höra parterna i betalningssäkringsmålet innan ett nytt beslut fattas.

Vill länsskattemyndigheten att ytterligare belopp skall betalningssäkras, måste en ny framställning om betalningssäkring göras hos länsrätten. Däremot behöver inte ett nytt mål läggas upp hos domstolen.

Handläggningen i länsrätten skall fortgå även om beslutet om betalningssäkring överklagas. För att den fortsatta handläggningen skall kunna ske på ett effektivt sätt bör länsrätten kopiera handlingarna i målet innan de överlämnas till kammarrätten. Nya omständigheter i målet bör i första hand bedömas av länsrätten. Länsrätten är oförhindrad att ompröva betalningssäk-

ringen under den tid besvären handläggs i högre instans. I så fall skall länsrätten, som i normalfallet vet att dess beslut är överklagat, underrätta kammarrätten.

Ett av syftena med bestämmelserna i paragrafen är att tyngdpunkten i betalningssäkringsprocessen skall förläggas till länsrätten och inte, som nu relativt ofta är fallet sedan det interimistiska beslutet har överklagats, till kammarrätten. Prövningen i kammarrätten bör normalt ske skyndsamt. Kammarrättens utrednings-skyldighet enligt FPL är inte skäl att avvakta att utredningen om fordringsanspråket avslutas innan beslut fattas. I de flesta fall bör kammarrätten kunna avgöra målet sedan besvärsskrivelsen har kommunicerats med länsskattemyndigheten och gäldenären har fått tillfälle att yttra sig över myndighetens svar. Finns det anledning att anta att talan inte kommer att bifallas till någon del, kan kommunikation med länsskattemyndigheten underlätas.

Om kammarrätten eller regeringsrätten ändrar ett beslut av länsrätten om att häva en betalningssäkring skall handläggningen fortsätta i länsrätten.

Det sägs vidare i paragrafen att gäldenären skall upplysas om att han har rätt att få betalningssäkringen omprövad. Den upplysningen bör tas in i varje beslut om betalningssäkring.

Har ett beslut om betalningssäkring meddelats utan att gäldenären har fått tillfälle att yttra sig, skall länsrätten enligt tredje stycket hålla muntlig förhandling inom tre veckor från den dag gäldenären fick del av beslutet, om inte särskilda skäl talar mot att en sådan förhandling hålls.

Gäldenären bör redan i samband med att beslutet om betalningssäkring delges honom kallas till den muntliga

förhandlingen. Kallelsen bör innehålla uppgift om tid och plats för förhandlingen. Dessutom bör det anges att gäldenären har att vända sig till länsrätten om han är förhindrad vid den angivna tiden eller om han inte önskar att utnyttja möjligheten till muntlig förhandling. Gäldenären skall underrättas om att förhandlingen kan komma att hållas i hans utevaro om han inte hörs av.

Gäldenären bör, trots att muntlig förhandling skall hållas, i samband med att beslutet om betalningssäkring delges honom föreläggas att yttra sig skriftligen. Har yttrande kommit in från gäldenären och läns-skattemyndigheten fått del av det, skapas det bättre förutsättningar för ett gott resultat av den muntliga förhandlingen.

Länsrätten skall hålla muntlig förhandling även om beslutet om betalningssäkring har överklagats till kammarrätten.

I förvaltningsprocessen är en muntlig förhandling ett led i handläggningen av målet. Länsrätten bör emellertid regelmässigt sedan förhandlingen har hållits, med stöd av bestämmelserna i andra stycket, ompröva betalningssäkringen. Ibland kan dock omständigheterna vara sådana att läns-skattemyndigheten bör få tillfälle att kontrollera uppgifter som har lämnats vid förhandlingen och bemöta dessa innan beslutet omprövas.

Beslutar länsrätten att betalningssäkringen till någon del skall stå kvar, kommer skriftväxlingen i målet normalt att fortsätta sedan beslutet har meddelats.

Enligt bestämmelsen skall muntlig förhandling inte hållas om särskilda skäl talar mot det. Syftet med den muntliga förhandlingen är i första hand att ge gäldenären möjlighet att snabbt få komma till tals i målet. Om gäldenären meddelar att han inte vill utnyttja den-

na förman skall någon förhandling inte hållas i detta skede, såvida inte länsskattemyndigheten begär det eller rätten ändå undantagsvis anser att muntlig förhandling är påkallad. Muntlig förhandling behöver inte heller hållas i de undantagsfall då gäldenären medger yrkandet om betalningssäkring.

Det är inte ovanligt att gäldenären inte bryr sig om att yttra sig i målet. Det kan därför befaras att gäldenären i en del fall kommer att utebli från den muntliga förhandlingen. Även i dessa fall är det emellertid angeläget att snabbt få prövat om betalningssäkringen bör stå kvar. Förhandlingen får därför i dessa fall hållas i gäldenärens utevaro. Rätten bör vid en sådan förhandling begagna tillfället att begära erforderlig komplettering eller förtydliganden av länsskattemyndigheten. Många gånger kan rätten behöva kompletterande uppgifter för att kunna bedöma om riskrekvisitet är uppfyllt. Är fordringen inte fastställd, bör rätten höra sig för om det fortsatta utredningsarbetet. Även en förhandling i gäldenärens utevaro bör i normalfallet föranleda att länsrätten omprövar det ursprungliga betalningssäkringsbeslutet. Innan ett sådant beslut meddelas kan, om omständigheterna ger anledning till det, en kopia av rättens protokoll från förhandlingen skickas till gäldenären, som bereds tillfälle att yttra sig över de nya sakuppgifter som har tagits in i protokollet.

Ofta behöver gäldenären hjälp med att föra sin talan i målet. Det kan vara svårt för ett biträde att på tre veckor sätta sig in i målet. Gäldenären kan då begära att förhandlingen skall hållas senare. En sådan begäran av gäldenären bör alltid bifallas. Ger gäldenären in ett omfattande skriftligt material före den muntliga förhandlingen, skall länsskattemyndigheten få tillfälle att gå igenom materialet inför förhandlingen. Tidsfristen bör kunna förlängas också i ett sådant fall.

7 §

Paragrafen har byggts ut med två stycken. I det andra stycket föreskrivs att ett beslut om betalningssäkring för en fordran som inte är fastställd skall hävas av länsrätten, om inte mål i saken anhängiggörs vid domstol inom sex månader från dagen för beslutet eller fordringen inom samma tid fastställs i annan ordning. Bestämmelsen syftar till att påskynda utredningen av de mål i vilka beslut om betalningssäkring har meddelats.

Bestämmelsen får inte få till följd att det allmänna i de fall då beviskraven för betalningssäkring är uppfyllda avstår från att göra framställning om betalningssäkring av det skälet att det bedöms som osäkert om tidsfristen kan klaras. En sådan indirekt skärpning av beviskraven i dessa mål är inte avsedd.

En fordring är fastställd när den av behörig myndighet har bestämts till sitt belopp. I ett taxeringsmål har fordringen inte fastställts förrän debitering har skett av lokala skattemyndigheten. Det får därför ankomma på länsskattemyndigheten att i dessa fall se till att debitering sker med förtur.

Enligt förslaget till ändring av 7 § BtSF skall länskattemyndigheten underrätta länsrätten när mål i saken har anhängiggjorts vid domstol eller fordringen har fastställts i annan ordning. Det finns inte något krav att det beslut som fordringen grundar sig på skall ha vunnit laga kraft. Det ankommer på länsrätten att bevaka när tidsfristen löper ut, också i de fall kammarrätten eller regeringsrätten har meddelat beslutet om betalningssäkring.

Tidsfristen får förlängas när det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan föreligga om utredningen är mycket omfattande. Granskningsmännen kan behöva information från polisförhör för att slutföra utredningen.

Transaktioner kanske måste följas upp i andra bolag. Handräckning av främmande stat kan bli nödvändig.

Försvårar gäldenären utredningen eller fastställandet av fordringen genom att inte besvara förfrågningar, inte komma in med efterfrågade handlingar eller genom att inte låta sig delges finns det i många fall skäl för förlängning. Tidsfristen kan också förlängas om gäldenären har begärt anstånd med att yttra sig över utredningen.

Under vissa betingelser kan det vara omöjligt att få fordringen fastställd inom sex månader. Sker exempelvis betalningssäkring i början av taxeringsåret för beräknad kvarstående inkomstskatt, kan debitering av skatten ske först sedan tidsfristen har löpt ut. I detta fall och liknande fall föreligger naturligtvis alltid särskilda skäl att förlänga tidsfristen.

Det ankommer på länsskattemyndigheten att, när myndigheten anser det påkallat, begära förlängning av tidsfristen hos länsrätten. Länsrätten kan emellertid utan att sådan begäran föreligger meddela beslut om förlängning. Det bör dock endast ske i undantagsfall. Ett sådant fall är det nyss nämnda exemplet om betalningssäkring i början av taxeringsåret för beräknad kvarstående skatt.

Begäran om förlängning bör framställas i sådan tid att länsrätten i god tid innan tidsfristen löper ut kan ta ställning till frågan. Länsskattemyndighet skall ange varför utredningen inte kan slutföras inom tidsfristen och vilka utredningsuppgifter som återstår. Myndigheten skall också tala om hur lång tid som beräknas gå åt för att skyndsamt slutföra utredningen.

Förlängs tidsfristen av skäl som är att hänföra till gäldenären, bör förlängning medges med högst den tid som utredningen kan beräknas ha försenats på grund av

gäldenärens agerande. Om förlängningen av tidsfristen beror på att utredningen är mycket omfattande, bör förlängning ske med den tid som krävs för att skyndsamt slutföra utredningen.

Förlängning bör medges endast under tid som kan överblickas. Ett beslut att förlänga tidsfristen bör aldrig omfatta mer än sex månader. Länsskattemyndigheten kan begära förlängning flera gånger, om utredningen inte kan slutföras inom den tidigare beslutade tidsfristen. En sådan begäran torde emellertid endast bli aktuell när utredningen har dragit ut på tiden på grund av att gäldenären har saboterat utredningsarbetet.

I andra stycket stadgas vidare att ett beslut som gäller frågan om förlängning av tidsfristen inte får överklagas. Motiven till bestämmelsen redovisas i den allmänna motiveringen, avsnitt 2.5.

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

Bestämmelsen har ansetts nödvändig för att syftet med stadgandet i andra stycket inte skall kunna förfelas. Utan bestämmelsen i tredje stycket skulle det allmänna omedelbart efter det att länsrätten med stöd av andra stycket hävt ett beslut om betalningssäkring kunna ansöka om ny betalningssäkring för samma fordran och få ansökningen beviljad.

Med uttrycket "samma fordran" avses inte bara att det skall röra sig om samma fordringsslag och samma tidsperiod. Det krävs dessutom att fordringsanspråken är att hänföra till samma grund.

Avser exempelvis den hävda betalningssäkringen en fordran på tillkommande inkomstskatt, som har sin grund i att vissa intäkter inte har redovisats i gäldenärens rörelse, kan ett nytt beslut om betalningssäkring, utan hinder av 7 § tredje stycket, avse en fordran som har uppkommit till följd av att falska fakturor har kostnadsförts i rörelsen.

7 a §

Enligt 13 § förslaget gäller ett beslut om att häva en betalningssäkring omedelbart.

Domstol som meddelar ett sådant beslut kan enligt 7 a § förordna att beslutet inte skall gälla förrän det har vunnit laga kraft. Ett sådant förordnande bör meddelas om saken rör en svårbedömd rättsfråga och om 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.

Meddelas inte något sådant förordnande i beslutet, kan enligt 28 § FPL, domstol som har att pröva besvär över beslutet förordna att det tills vidare inte skall gälla.

13 §

I paragrafen föreskrivs att ett beslut om att häva en betalningssäkring gäller omedelbart. När ett beslut om betalningssäkring hävs upphör rättsverkningarna av betalningssäkringen. Att vidtagna åtgärder skall återgå innebär att gäldenären får full förfoganderätt över den betalningssäkrade egendomen. Har egendomen tagits om hand av kronofogdemyndighet skall den, jämte eventuell avkastning, omedelbart återställas till gäldenären.

Har ett beslut om betalningssäkring hävts innan det har hunnit verkställas följer av bestämmelsen att verkställigheten omedelbart skall inställas.

Vad som stadgas om hävning av ett beslut gäller i motsvarande mån vid delvis hävning av ett beslut.

Enligt 7 a § får domstol som meddelar beslut om att helt eller delvis häva en betalningssäkring förordna att beslutet inte skall gälla förrän det har vunnit laga kraft.

17 §

I bestämmelsen har preciserats inom vilken tid läns-skattemyndigheten skall ansöka om betalningssäkring när egendom har tagits i förvar.

I motiven till bestämmelsen uttalade departementschefen (prop. s. 166) att handläggningen under inga omständigheter borde överskrida de tidsgränser som för motsvarande fall gäller vid kvarstad i brottmål. Enligt 26 kap. 4 § RB har åklagaren, om lös egendom har tagits i förvar, att göra framställning om kvarstad så snart det kan ske eller senast inom fem dagar. Tidsfristen räknas från det att undersökningsledaren eller åklagaren har tagit egendomen i förvar, eller (om polisman tagit egendomen i förvar) beslutat att egendomen skall bli kvar i förvar.

Bestämmelsen innebär att den maximala tidsfrist som departementschefen förordade i motivuttalandet skrivs in i lagtexten. Tidsfristen skall alltid räknas från den dag länsskattemyndigheten beslutat att egendomen skall bli kvar i förvar.

18 §

I första stycket anges när kronofogdemyndighet får ta emot säkerhet. Förslaget innebär inte någon ändring i sak. I de allra flesta fall tas säkerhet emot först sedan betalningssäkringsbeslutet har verkställts. Att säkerhet tas emot redan i samband med verkställigheten är sällsynt. Lagtexten har redigerats med hänsyn till detta.

I betalningssäkringslagen sägs inte vad som gäller när kronofogdemyndighet tar emot säkerhet. Eftersom förarbete inte heller ger något helt klart besked på den punkten har saken reglerats i andra stycket. Omfattar inte säkerheten hela det betalningssäkrade beloppet skall betalningssäkringen endast hävas till den del som säkerheten täcker.

I paragrafen sägs vidare att ett beslut om att häva en betalningssäkring på grund av att säkerhet har tagits emot alltid skall meddelas av länsrätten, oavsett om betalningssäkringen prövas i högre instans.

Det bör i sammanhanget anmärkas att en mottagen säkerhet så länge fordringen kvarstår inte kan återkallas, om kronofogdemyndigheten inte medger det.

Bestämmelsen i tredje stycket skall ses som ett led i strävandena att i görligaste mån säkra betalningen av det allmännas fordringar utan att använda tvångsmedel. Gäldenären bör 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 upplysningen tas in i beslutet.

Det synes inte motiverat med en bestämmelse om att kammarrätt och regeringsrätten skall upplysa om möjligheten att ställa säkerhet. Ett sådant stadgande skulle kunna ha praktisk betydelse endast i de fall högre instans ändrar länsrättens beslut att avslå en framställning om betalningssäkring. I de fåtal fall det här kan vara fråga om torde emellertid länsrätten regelmässigt kommunicera ansökan om betalningssäkring med gäldenären och därmed upplysa om möjligheten att ställa säkerhet.

Det bör påpekas att det allmänna bör ha ambitionen att i ett tidigare skede av utredningsarbetet försöka

förmå gäldenären att ställa säkerhet för fordringsanspråket och därmed undvika framställning om betalningssäkring.

20 §

Paragrafen har förtydligats i enlighet med regeringsrättens avgörande RÅ 85 2:44.

21 §

I första stycket anges vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att rätt till ersättning skall föreligga.

Gäldenären skall ha lidit betydande skada till följd av beslutet om betalningssäkring. Med skada avses ersättningsgill skada enligt 22 § första stycket. Att skadan skall vara betydande innebär att endast skada som utgör en påtaglig ekonomisk belastning för den skadedrabbade skall ersättas. I de flesta fall torde den ersättningsgilla skadan behöva uppgå till minst ett basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för att den skall anses som betydande. Ersättning bör emellertid kunna utgå också i de fall skadan inte uppgår till ett så stort belopp, om skadan med hänsyn till den skadedrabbades ekonomiska förhållanden och övriga omständigheter, såsom stor försörjningsbörda, framstår som betydande.

För ersättningsrätt krävs vidare att fordringen inte fastställs eller att den fastställs till ett väsentligt lägre belopp än det som har betalningssäkrats. Viss avvikelse mellan betalningssäkringsbeslutet och den fastställda fordringen får accepteras utan att rätt till ersättning inträder. Fastställs mindre än tre fjärdedelar av det belopp som betalningssäkrats får väsentlighetskravet alltid anses uppfyllt. Gäller betalningssäkringen mycket stora belopp kan avvikelse vara väsentlig även om en större andel av det belopp som har betalningssäkrats fastställs.

Det är inte ovanligt att ett beslut om betalningssäk-ring avser såväl fastställda som icke fastställda fordringar. Bedömningen av väsentlighetskravet skall då endast avse de icke fastställda fordringarna.

Det är vanligt att ett beslut om betalningssäk-ring omfattar olika slag av fordringar och fordringar som hänfö- rer sig till olika tidsperioder. Bedömningen av om fordringen fastställts till ett väsentligt lägre be- lopp än det som har betalningssäkrats skall inte göras för varje fordran för sig, utan för samtliga fordring- ar som avses med beslutet.

Det bör påpekas att det är det belopp som betalnings- säkringsbeslutet avser som skall användas vid bedöm- ningen av väsentlighetskravet. Att beslutet inte har kunnat verkställas fullt ut, eller att den egendom som har säkrats har värderats till ett högre belopp än det som fick betalningssäkras, saknar alltså betydelse i detta sammanhang.

Andra stycket innehåller bestämmelser om undantag från ersättningsrätten. Har gäldenären försvårat utredning- en genom att inte deklarerat eller att inte lämna annan uppgift som behövs för att fastställa skatt, tull el- ler avgift, bör någon ersättning normalt inte kunna utgå. Samma sak gäller om gäldenären har försvårat ut- redningen genom att inte i skälig omfattning med rä- kenskaper, anteckningar eller på annat lämpligt sätt sörja för att det finns underlag för deklarations- el- ler uppgiftsskyldigheten.

I den allmänna motiveringen lämnas exempel på några fall där det med hänsyn till omständigheterna kan vara oskäligt att ersättning utgår. Den vanligaste anled- ningen till att vägra ersättning eller sätta ned er- sättningen torde emellertid komma att vara att krono- fogdemyndigheten inte lyckas verkställa betalnings- säkringsbeslutet fullt ut. I de fall värdet av den be-

talningssäkrade egendomen inte uppgår till det sedermera fastställda fordringsbeloppet bör i normalfallet inte någon ersättning utgå.

Enligt tredje stycket utgår inte ersättning för skada som har orsakats eller förvärrats av att gäldenären har varit passiv. Bestämmelsen innebär att gäldenären, för att få full ersättning för den skada han har åsamkats, måste ha sett till att sådana omständigheter som kunnat leda till att beslutet om betalningssäkring ändrats snabbt har tillförts målet. Det kan ske genom att gäldenären begär att beslutet om betalningssäkring omprövas eller genom att han anför besvär över beslutet.

22 §

Enligt första stycket utgår ersättning för förlorad arbetsförtjänst och för intrång i näringsverksamhet. Med förlorad arbetsförtjänst avses inte bara uteblivna eller minskade inkomster av anställning utan också utebliven eller minskad vinst i näringsverksamhet. Denna vidsträckta tolkning av begreppet förlorad arbetsförtjänst tillämpas också i övrigt inom skadeståndslagstiftningen. Med näringsverksamhet avses sådan verksamhet som bedrivs av näringsidkare, som denna term fattas i bokföringslagen (1976:125). Med bestämmelsen avses sålunda inte bara yrkesmässig verksamhet utan all ekonomisk verksamhet som bedrivs självständigt och i vinstsyfte. Intrång i näringsverksamhet föreligger så snart beslutet har inverkat menligt på själva näringsverksamheten. Kapitalförluster i samband med att en rörelse måste avvecklas kan således ersättas.

Även skador som indirekt har orsakats av beslutet om betalningssäkring kan ersättas. Här kan ingå ersättning för skada till följd av att banker inte har varit beredda att ge krediter osv. Har en näringsidkares goda renommé skadats på grund av att det blivit allmänt

känt att beslut om betalningssäkring har meddelats mot honom kan den omständigheten i sin tur leda till försämrad lönsamhet i rörelsen. Även sådan skada kan ersättas. Det bör emellertid påpekas att undantagsregeln i 21 § andra stycket kan tillämpas i de fall skadans storlek inte står i rimlig proportion till den beslutade betalningssäkringen.

Enligt andra stycket skall anspråk på ersättning framställas senast inom två år från den dag anspråket tidigast kan göras gällande.

Utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiden är den tidpunkt då rätt till ersättning enligt förslaget inträder. Har fordringsanspråket prövats av domstol beräknas preskriptionstiden från den dag då beslutet vann laga kraft. Motsvarande gäller när myndighet har beslutat rörande fordringsanspråket.

I en del fall frånträder det allmänna ståndpunkten att det föreligger en fordran. Ett exempel är att läns-skattemyndigheten inte framställer något yrkande om eftertaxering. Det finns i dessa fall inget lagakraftvunnet beslut rörande fordringen från vilket preskriptionstiden kan beräknas. När det allmänna inte längre vidhåller sin uppfattning om fordringens existens eller storlek skall detta föranleda en omedelbar begäran om att beslutet om betalningssäkring helt eller delvis hävs. I dessa fall kan rätten till ersättning sägas inträda när hävningsbeslutet vinner laga kraft.

Det kan inträffa att ett beslut i ett betalningssäkringsmål, där det allmänna frånträder ståndpunkten att det föreligger en fordran, redan i ett tidigare skede har hävts, exempelvis på grund av att riskrekvisitet inte har ansetts vara uppfyllt. I dessa fall är tidpunkten då rätten till ersättning inträder inte dokumenterad. Preskriptionstiden måste därför i dessa mycket sällsynta fall räknas från den dag då det all-

männas möjligheter att väcka talan om fastställande av fordringen eller själv fastställa fordringen löper ut.

Förordningen om ändring av förordningen om betalnings-
säkring för skatter, tullar och avgifter

7 §

Ändringarna i paragrafen syftar till att förhindra rättsförluster till följd av brister i kommunikationen mellan berörda myndigheter när en betalningssäkring har ändrats eller bör ändras.

Enligt första stycket skall länsskattemyndigheten hålla sig underrättad om fordringen så länge det finns ett betalningssäkringsmål hos länsrätten. Betalningssäkringsmålet är inte avslutat i länsrätten förrän betalningssäkringen har hävts, eller målet, enligt 12 § förslaget till BtSF, skrivs av för att fordringen kan drivas in. Regler och rutiner måste utarbetas av länsskattemyndigheten så att erforderliga uppgifter om de aktuella fordringarna fortlöpande kommer de tjänstemän till handa som handlägger betalningssäkringsärenden vid myndigheten. Om det allmännas inställning till fordringsanspråket förändras skall länsskattemyndigheten genast begära att beslutet om betalningssäkring omprövas. Har kronofogdemyndigheten tagit emot säkerhet eller har fordringen betalats, skall länsskattemyndigheten omedelbart begära att beslutet om betalningssäkring hävs. Länsskattemyndigheten skall vidare underrätta länsrätten när fordringen blir indrivningsbar så att betalningssäkringsmålet enligt 12 § kan skrivas av.

Stadgandet i andra stycket har tillkommit som en följd av bestämmelsen i 7 § andra stycket förslaget till ändring i BtSL. Även bestämmelsen i andra stycket fordrar att länsskattemyndigheten utvecklar goda interna och externa informationsvägar. Underrättelse enligt bestämmelsen bör ske genom att länsrätten tillställs en kopia av fastställelsebeslutet eller besvär- eller ansökningshandlingen. För säkerhets skull bör länsskattemyndigheten på detta sätt underrätta

länsrätten också i de fall talan om fastställande av fordringen anhängiggörs vid den länsrätt som handlägger betalningssäkringsmålet.

I betalningssäkringslagstiftningen finns inte någon bestämmelse om skyldighet att underrätta kronofogdemyndighet när ett beslut om betalningssäkring ändras. I tredje stycket föreskrivs att sådan underrättelse skall lämnas av länsskattemyndigheten.

I de flesta fall får kronofogdemyndighet kännedom om ett beslut om ändring först genom att rätten skickar en kopia av beslutet till myndigheten. Domstol som meddelar beslut om ändring bör även i fortsättningen se till att beslutet också expedieras till kronofogdemyndighet. Härigenom uppnås inte bara att verkställigheten kan återgå snabbare utan också att risken för att kronofogdemyndigheten inte får reda på ändringen blir mindre.

Fjärde stycket motsvarar i huvudsak det nuvarande andra stycket. Bestämmelsen gäller när säkerhet har ställts för att undvika ett beslut om betalningssäkring och när säkerhet har ställts för att häva en beslutad betalningssäkring. Syftet med bestämmelsen är att se till att mottagen säkerhet inte är större än vad som är nödvändigt. Enligt de nuvarande reglerna upphör det allmännas skyldighet att hålla sig underrettad om fordringen när beslutet om betalningssäkring inte längre gäller. Ett beslut om betalningssäkring skall emellertid hävas när säkerhet tas emot. Länsskattemyndighetens skyldighet att hålla sig underrättad bör därför gälla tills fordringen förfaller till betalning och säkerheten enligt 18 § BtSL får tas i anspråk.

Det erinras om att kronofogdemyndighet enligt 10 § BtSF skall underrätta länsskattemyndigheten när säkerhet har tagits emot.

12 §

För att betalningssäkringsmålet, i de fall betalningssäkringen inte har hävts, skall kunna avslutas i länsrättens diarium föreskrivs i paragrafen att målet skall skrivas av när fordringen kan drivas in. Det bör observeras att beslutet om betalningssäkring inte skall hävas. Hävs beslutet går ju det allmänna miste om förmånsrätten.

Förordningen om ändring i utsökningsförordningen

18 kap. 2 §

Hänvisningen till 13 kap. 1 § förordningen innebär att kronofogdemyndighet blir skyldig att utan dröjsmål se till att de medel som har influtit i mål om betalningssäkring blir räntebärande.

I den andra meningen av författningsrummet stadgas att influtna medel inte behöver göras räntebärande, om det kan antas att utbetalning, dvs. i detta fall redovisning till staten, kommer att äga rum inom två veckor från det att medlen har influtit. Eftersom utmätning måste följa på betalningssäkring innan redovisning till staten kan ske, kommer det inte att bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen i andra meningen i samband med betalningssäkring.

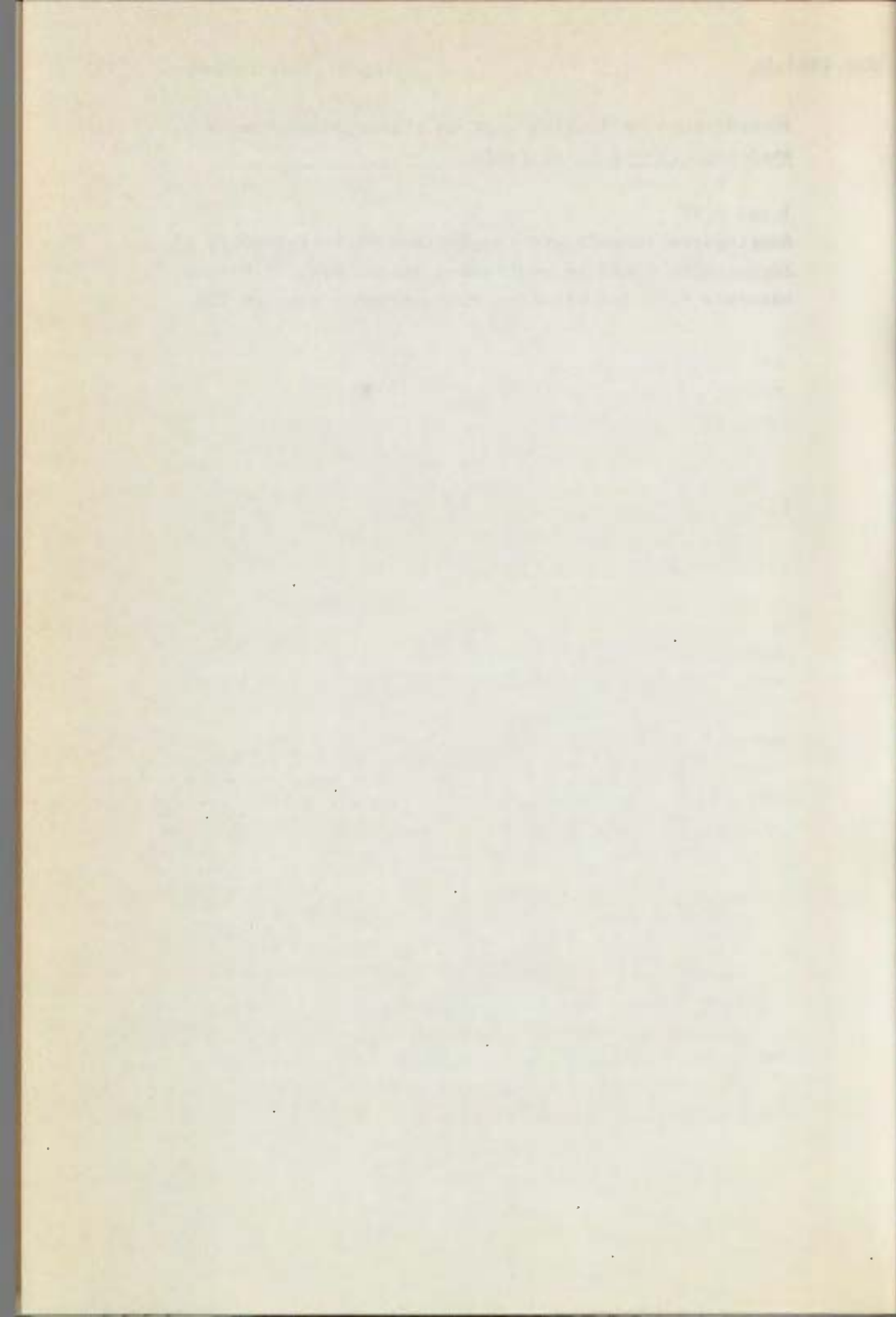
I 19 kap. 2 § förordningen bemyndigas riksskatteverket att meddela ytterligare föreskrifter rörande förfarandet hos kronofogdemyndigheterna. Sådana föreskrifter om hur influtna medel skall göras räntebärande har den 2 mars 1972 meddelats av den tidigare centralmyndigheten, exekutionsväsendets organisationsnämnd (EON). Föreskrifterna finns intagna i publikationen FAX (Föreskrifter, anvisningar m.m. för exekutionsväsendet).

Enligt föreskrifterna skall kontant influtna medel sättas in på ett kapitalkonto, som är anslutet till kronofogdemyndighetens tjänstepostgirokonto. Föreskrifterna bör i tillämpliga delar gälla också omhändertagna medel i betalningssäkringsmål. Kronofogdemyndighet bör emellertid inte vara förhindrad att placera medel som har omhändertagits vid betalningssäkring på annat konto med bättre avkastning, om det kan ske utan större olägenhet för myndigheten.

Förordningen om ändring i KK om statsmyndigheternas
skadereglering i vissa fall

1 och 2 §§

Ändringarna innebär att kungörelsen blir tillämplig på
förfarandet i mål om skadestånd enligt BtSL. I övrigt
hänvisas till den allmänna motiveringen, avsnitt 2.6.



SÄRSKILT YTTRANDE

Särskilt yttrande av experterna Kurt-Allan Egelby och
Gunnel Thelning

Utredningen föreslår att 6 § betalningssäkringslagen tillförs en ny bestämmelse om obligatorisk muntlig förhandling då ett beslut om betalningssäkring meddelats utan att gäldenären har beretts tillfälle att yttra sig.

Vi har för vår del ifrågasatt förfarandet med obligatorisk muntlig förhandling. Vi anser i stället att gäldenären vid delgivningen av beslutet bör upplysas om möjligheten till muntlig förhandling och att muntlig förhandling alltid skall hållas om någon av parterna begär det. Den muntliga förhandlingen blir då ett led i omprövningsförfarandet. I betalningssäkringslagen bör därför det tredje stycket i 6 § ha följande lydelse:

Mål om betalningssäkring skall handläggas skyndsamt. Muntlig förhandling skall alltid hållas av länsrätt och kammarrätt om någon part begär det. Parterna skall upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

En begäran om muntlig förhandling torde även med nuvarande regler med största sannolikhet komma att beviljas i ett betalningssäkringsärende. Det har i utredningens undersökningar visat sig att det i ca 50 % av de mål i vilka interimistiskt beslut om betalningssäkring meddelats utan att gäldenären hörts inte kommit

in något yttrande inför den slutliga prövningen. Mot denna bakgrund kan det enligt vår mening befaras att gäldenären i många fall inte kommer att infinna sig till den muntliga förhandlingen. En sådan förhandling bidrar då inte i någon större utsträckning till att klarlägga omständigheterna i målet.

I detta sammanhang kan nämnas att det av en nyligen utkommen redogörelse från RSV avseende betalningssäkringsmål går att utläsa följande. Under år 1984 fattades 400 interimistiska beslut i betalningssäkringsmål och i 15 fall förekom muntlig förhandling. Under år 1985 var motsvarande siffror 213 beslut och 3 fall av muntlig förhandling. Under år 1986 slutligen förekom muntlig förhandling endast i 2 fall av 137. Detta tyder på att gäldenären eller hans ombud endast i ett fåtal fall funnit muntlig förhandling vara ett lämpligt inslag i betalningssäkringsprocessen.

En obligatorisk muntlig förhandling i processen kommer att medföra att utredningsresurserna, i ett ofta intensivt skede av en utredning, måste tas i anspråk för planläggning, förberedelse och inställelse till en förhandling. Om dessa förberedelser sedan inte för utredningen framåt har man skapat en stelbent processordning som inte gagnar kravet på flexibilitet i förfarandet. Resurserna skulle bättre kunna utnyttjas till själva utredningsarbetet.

Betydelsen av den muntliga förhandlingen som hjälpmedel för att uppnå snabbhet och flexibilitet i processen anser vi kan ifrågasättas. De gäldenärer som finner sig till en muntlig förhandling kan förväntas ha invändningar som inte utan ytterligare utredning kan bemötas av det allmännas företrädare. De flesta förhandlingar torde av det skälet få uppskjutas i avvaktan på ytterligare utredning.

Det är vår uppfattning att de ändringar som utredningen föreslår i 7 § bättre befrämjar snabbhet och flexibilitet i processen än införandet av en bestämmelse i 6 § om obligatorisk muntlig förhandling. Utredningens uppfattning att en muntlig förhandling kan vara till fördel för en prövning av riskrekvisitet anser vi inte utgöra tillräckliga skäl för obligatorisk muntlig förhandling. Flertalet av de omständigheter som skall finnas för att en konkret risk för utebliven betalning skall anses föreligga är direkt objektivt påvisbara. Det förefaller därför inte motiverat att i betalnings-säkringslagen införa en så genomgripande förändring i förhållande till FPL som en obligatorisk muntlig förhandling får anses utgöra.

BILAGA 1

Kommittédirektiv



Dir. 1986:27

Översyn av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter

Dir. 1986:27

Beslut vid regeringssammanträde 1986-09-25.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, anför.

1 Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (betalningssäkringslagen). I översynen skall undersökas bl.a. hur lagen tillämpas i fall då betalningssäkring sker för en fordran som inte har fastställts. Utredaren skall på grundval av undersökningen föreslå de lagändringar och de övriga åtgärder som kan behövas.

2 Bakgrund

En grundprincip enligt svensk rätt är att en fordran inte får drivas in på exekutiv väg förrän den har blivit fastställd genom ett myndighetsbeslut. Den tid det tar för en borgenär att få sin fordran fastställd på detta sätt kan en gäldenär utnyttja till att göra sin egendom oåtkomlig. För att skydda fordringsägaren mot denna risk finns sedan länge i vår rättsordning ett system av säkerhetsåtgärder, som är avsedda att trygga kommande verkställighet av ett beslut. Sådana säkerhetsåtgärder finns sålunda inom både civilprocessen och straffprocessen.

Bland de säkerhetsåtgärder som riktar sig mot gäldenärens egendom märks främst kvarstad. Denna åtgärd innebär att så mycket av gäldenärens egendom som svarar mot sökandens fordran tas om hand eller förses med märken som utvisar att den är belagd med kvarstad. Som villkor för ett beslut om kvarstad i en civilprocess gäller bl.a. att sökanden visat sannolika skäl för att han har en fordran. Vidare krävs att det skäligen kan befaras att motparten genom att avvika, skaffa undan egendom eller förfara på annat

sätt undandrar sig att betala skulden.

De civilprocessuella åtgärderna får inte användas för att säkerställa skattefordringar. På skatteområdet fanns det tidigare inte heller någon annan möjlighet att säkra betalningen av det allmännas fordran under tiden från det att fordringen uppkommit till dess att den fastställts och betalningsterminen inträtt. Bristen på säkringsåtgärder utnyttjades av vissa gäldenärer. Särskilt i sådana fall där det vid en revision hade upptäckts att gäldenären lämnat oriktiga uppgifter i syfte att dra undan skatt förekom det att egendomen gjordes oåtkomlig innan fordringen kunde drivas in.

Lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (betalningssäkringslagen) infördes för att komma till rätta med sådant indrivningssabotage och för att även i övrigt stärka det allmännas ställning som borgenär vid uppbörd och indrivning av skattefordringar.

Betalningssäkringen motsvarar i huvudsak kvarstadsinstitutet inom civil- och straffprocessen. Som förutsättning för beslut om betalningssäkring gäller att det allmänna har en fordran mot gäldenären på ett betydande belopp och att den tidsperiod till vilken fordringen är att hänföra gått till ända. Vidare skall det föreligga en påtaglig risk för att gäldenären inte vill eller förmår betala fordringen, när den förfaller till betalning. Är fordringen inte fastställd får betalningssäkringen avse det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna kan antas bli fastställd. Möjlighet finns att ställa säkerhet för betalning av fordringen. Härigenom kan undvikas såväl att beslut om betalningssäkring meddelas som att det verkställs.

Beslut om betalningssäkring meddelas av länsrätt som första instans och verkställs av kronofogdemyndighet.

Betalningssäkringen innebär att gäldenären inte får, till skada för det allmänna, förfoga över den egendom som omfattas av beslutet och medför också att staten får förmånsrätt i egendomen. Förmånsrätten gäller från den dag då beslutet om betalningssäkring verkställdes och får återopas vid efterföljande utmätning och i gäldenärens konkurs.

Betalningssäkringslagen har varit i kraft sedan den 1 januari 1979. Enligt vad jag har erfarit är erfarenheterna på fältet av betalningssäkringen på det hela taget positiva. Den har haft stor betydelse när det gäller att stärka det allmännas ställning och förhindra skatteundandragande. Lagen har emellertid också fått kritik. I olika sammanhang har sålunda framhållits att det förekommit att betalningssäkringsbeslut varit felaktiga och att detta medfört ekonomiska förluster för de drabbade. I en motion (1983/84:947) till 1983/84 års riksdag yrkades att betalningssäkringslagen skulle utvärderas. Motionärerna åberopade ett uttalande som kammarrätten i Stockholm hade gjort i ett remissyttrande över eko-kommissionens betänkande (SOU 1983:36) Effektivare företagsrevision. Domstolen framhöll i det sammanhanget att den i mål om betalningssäkring mer än en gång funnit att en person blivit felaktigt

utsatt för betalningssäkring och att detta medfört att hans rörelsekapital beskurits och rörelsen därför måst läggas ned.

Skatteutskottet uttalade att man inte kan bortse från den allvarliga kritik som framförts mot den praktiska tillämpningen av betalningssäkringslagen. Riksdagen begärde i enlighet med utskottets hemställan att betalningssäkringsinstitutet skulle utvärderas (SkU 1983/84:35, rskr. 256).

Jag delar uppfattningen att det bör göras en utvärdering och översyn av betalningssäkringslagen. Uppdraget bör ges till en särskild utredningsman.

3 Uppdraget

Uppdraget bör som antytts omfatta en utvärdering av hur lagen har tillämpats. Därvid bör närmare undersökas bakgrunden till den kritik som framförts. Jag vill framhålla att betalningssäkringsinstitutet har visat sig vara ett verkningsfullt medel mot skatteundandragande åtgärder. De missförhållanden som har påtalats torde i allt väsentligt kunna hänföras till tolkning och tillämpning av enskilda bestämmelser i lagen. Även bristande utbildning och erfarenhet hos handläggarna och det förhållandet att det till en början har saknats vägledande praxis kan ha bidragit till en felaktig tillämpning. Utredningsarbetet bör därför utgå ifrån att de grundläggande principerna i den nuvarande lagen skall bibehållas. I det följande kommer jag att ta upp några punkter där särskilda problem föreligger.

Mycket av kritiken mot betalningssäkringsinstitutet gäller den situation där betalningssäkring sker för en fordran som inte har fastställts. I dessa fall måste domstolen dels pröva om det finns grund för fordringen, dels bestämma det belopp till vilket fordringen kan antas bli fastställd. I det stora flertalet situationer torde domstolen ha goda förutsättningar att bestämma om en fordran föreligger och även dess belopp. Men det har enligt vad jag erfarit förekommit fall där det lång tid efter det att beslutet om betalningssäkring verkställts visat sig att det betalningssäkrade beloppet varit alltför högt. Utredaren bör därför undersöka om de beviskrav som för närvarande finns för betalningssäkring är tillfyllest.

I detta sammanhang skall framhållas att det är väsentligt att den tid som förflyter mellan betalningssäkringen och det att fordringen fastställs är så kort som möjligt. Enligt nuvarande regler handläggs målet om betalningssäkring skilt från skattemålet. Även om det i administrativ ordning utfärdats regler om att skattemål angående fordran som har betalningssäkrats skall behandlas med förtur finns exempel på att det tagit mycket lång tid innan gäldenärens skuld fastställts. Det kan ifrågasättas om det är tillräckligt med administrativt utfärdade skyndsamhetsregler. Utredaren bör överväga denna fråga.

Utredaren bör också överväga och lämna förslag om vilka regler och rutiner som skall gälla för bl.a. underrättelser mellan berörda myndigheter i de fall beskattningsbeslut meddelas eller annat inträffar som bör föranleda en begränsning av en redan beslutad betalningssäkring. Enligt uppgift har det i den praktiska tillämpningen förekommit misstag på detta område.

Som villkor för ett beslut om betalningssäkring gäller bl.a. att det finns en påtaglig risk för att gäldenären inte kommer att betala fordringen. Prövningen av frågan huruvida "påtaglig risk" föreligger kan vara svår att göra. En relativt omfattande dokumentation är nödvändig. Då länsrätten ställs inför denna fråga har vanligtvis – med hänsyn till att en eventuell verkställighet skulle kunna försvåras – någon kontakt med gäldenären inte tagits. Länsrätten blir i sådana fall hänvisad till den utredning som presenteras av det allmänna ombudet. Särskilt gäller detta vid interimistiska beslut. Vid översynen av betalningssäkringslagens bestämmelser bör utredaren särskilt undersöka hur denna riskbedömning har skett och om det finns anledning att göra några ändringar i lagen på denna punkt. Finns anledning att ändra lagen skall utredaren framlägga förslag till sådana ändringar.

Betalningssäkring utgör ett omfattande ingrepp i gäldenärens förmögenhetssfär. Det är därför av stor vikt att de tjänstemän som i olika situationer är behöriga att utreda och besluta i frågor om betalningssäkring är kvalificerade. Utredaren bör studera dessa kompetensfrågor och överväga om och i så fall föreslå hur befattningshavarkretsen lämpligen skall begränsas.

De allmänna bestämmelserna i 10 och 18 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) om kommunikation gäller även i mål om betalningssäkring. Det ligger i sakens natur att de i dessa bestämmelser angivna undantagen från skyldigheten att kommunicera ofta behöver tillämpas vid länsrättens handläggning av mål om betalningssäkring på grund av risken att gäldenären skall föra undan sin egendom. Länsrätten kan alltså slutligt besluta om betalningssäkring utan att gäldenären fått tillfälle att yttra sig. Överklagas ett sådant beslut kommer argumentationen att äga rum i kammarrätten. I praktiken förskjuts alltså processen i dessa fall till andra instans. Länsrätten har också möjlighet att meddela ett interimistiskt beslut om betalningssäkring (6 §). Överklagas det interimistiska beslutet är det naturligt att gäldenären koncentrerar sin argumentation på detta mål. Även här förskjuts alltså processen till andra instans. Det är naturligtvis inte tillfredsställande om instansordningsprincipen urholkas. Utredaren bör vid översynen av de processuella reglerna undersöka möjligheterna att komma till rätta med detta problem och lämna förslag till eventuella ändringar.

Regeringen har i en den 11 september 1986 beslutad lagrådsremiss lagt fram ett principförslag till ett nytt taxeringsförfarande. En proposition i ämnet beräknas kunna avlämnas inom kort och riksdagen torde ta ställning till principförslaget under hösten 1986. Utredaren bör undersöka om det nya

taxeringsförfarandet bör föranleda några ändringar beträffande betalningssäkringen.

Justitiekanslern har i ett beslut den 19 december 1983 prövat ett skadeståndsanspråk på grund av felaktig hantering av medel som omhändertagits genom betalningssäkring. Bakgrunden var att betalningssäkring hade verkställts med högre belopp än som svarade mot den slutligt fastställda skatten. Att det vid återbetalningen inte utgick någon ränta ansågs i och för sig inte skadeståndsgrundande, eftersom någon uttrycklig skyldighet att göra medlen räntebärande inte hade åsidosatts. Men justitiekanslern uttalade sig för att det bör införas en skyldighet för kronofogdemyndigheterna att göra medel som omhändertags vid verkställighet av betalningssäkring räntebärande. Jag delar justitiekanslerns uppfattning i frågan. Det bör ankomma på utredaren att föreslå erforderliga bestämmelser. Utredaren bör även i övrigt överväga och lämna förslag om vad som bör göras i fråga om egendom som betalningssäkrats så att egendomens värde inte försämras. Utredaren bör också pröva om det finns anledning att införa några särskilda regler om ersättning för förluster som en gäldenär kan ha åsamkats i samband med betalningssäkring.

Utredningsarbetet skall bedrivas skyndsamt och vara avslutat senast den 1 oktober 1987.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för finansdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförfordningen (1976:119) – med uppdrag att göra en översyn av betalningssäkringslagen,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt den särskilda utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Finansdepartementet)

1. The first part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the existence of solutions of the system of equations

which are satisfied by the functions $u_i(x, y, z)$ and $v_i(x, y, z)$ in the domain D of the space E_3 . It is shown that the system of equations is solvable in the domain D if and only if the functions $f_i(x, y, z)$ and $g_i(x, y, z)$ satisfy certain conditions. These conditions are expressed in terms of the integrals of the functions f_i and g_i over the domain D . The conditions are also expressed in terms of the values of the functions f_i and g_i on the boundary of the domain D . The conditions are also expressed in terms of the values of the functions f_i and g_i on the boundary of the domain D . The conditions are also expressed in terms of the values of the functions f_i and g_i on the boundary of the domain D .

2. In the second part of the paper, the problem of the existence of solutions of the system of equations is solved for the case of the domain D which is a ball of radius R in the space E_3 .

3. In the third part of the paper, the problem of the existence of solutions of the system of equations is solved for the case of the domain D which is a cylinder of radius R and height h in the space E_3 .

4. In the fourth part of the paper, the problem of the existence of solutions of the system of equations is solved for the case of the domain D which is a rectangular parallelepiped of dimensions a, b, c in the space E_3 .

5. In the fifth part of the paper, the problem of the existence of solutions of the system of equations is solved for the case of the domain D which is a sphere of radius R in the space E_3 .

6. In the sixth part of the paper, the problem of the existence of solutions of the system of equations is solved for the case of the domain D which is a cylinder of radius R and height h in the space E_3 .

7. In the seventh part of the paper, the problem of the existence of solutions of the system of equations is solved for the case of the domain D which is a rectangular parallelepiped of dimensions a, b, c in the space E_3 .

8. In the eighth part of the paper, the problem of the existence of solutions of the system of equations is solved for the case of the domain D which is a sphere of radius R in the space E_3 .

9. In the ninth part of the paper, the problem of the existence of solutions of the system of equations is solved for the case of the domain D which is a cylinder of radius R and height h in the space E_3 .

10. In the tenth part of the paper, the problem of the existence of solutions of the system of equations is solved for the case of the domain D which is a rectangular parallelepiped of dimensions a, b, c in the space E_3 .

BILAGA 2

GÄLLANDE LAGSTIFTNING M.M.

INNEHÅLL

1	BETALNINGSSÄKRINGSLAGSTIFTNINGEN	145
1.1	Förutsättningar för betalningssäkring ...	145
1.2	Handläggning av betalningssäkringsmål ...	148
1.3	Delgivning och verkställighet	149
1.4	Rättsverkningar	152
2	INTRESSANTA RÄTTSFALL	157
2.1	Riskrekvisitet	157
2.2	Beviskravet vid betalningssäkring för icke fastställda fordringar	159
3	PRINCIPFÖRSLAGET TILL ETT NYTT TAXERINGS- FÖRFARANDE	161
4	FÖRHÅLLANDENA I NÅGRA ANDRA LÄNDER	165

1957

1957

1. 1957
2. 1957
3. 1957
4. 1957
5. 1957
6. 1957
7. 1957
8. 1957
9. 1957
10. 1957
11. 1957
12. 1957
13. 1957
14. 1957
15. 1957
16. 1957
17. 1957
18. 1957
19. 1957
20. 1957
21. 1957
22. 1957
23. 1957
24. 1957
25. 1957
26. 1957
27. 1957
28. 1957
29. 1957
30. 1957
31. 1957
32. 1957
33. 1957
34. 1957
35. 1957
36. 1957
37. 1957
38. 1957
39. 1957
40. 1957
41. 1957
42. 1957
43. 1957
44. 1957
45. 1957
46. 1957
47. 1957
48. 1957
49. 1957
50. 1957
51. 1957
52. 1957
53. 1957
54. 1957
55. 1957
56. 1957
57. 1957
58. 1957
59. 1957
60. 1957
61. 1957
62. 1957
63. 1957
64. 1957
65. 1957
66. 1957
67. 1957
68. 1957
69. 1957
70. 1957
71. 1957
72. 1957
73. 1957
74. 1957
75. 1957
76. 1957
77. 1957
78. 1957
79. 1957
80. 1957
81. 1957
82. 1957
83. 1957
84. 1957
85. 1957
86. 1957
87. 1957
88. 1957
89. 1957
90. 1957
91. 1957
92. 1957
93. 1957
94. 1957
95. 1957
96. 1957
97. 1957
98. 1957
99. 1957
100. 1957

Syftet med betalningssäkring är att i en risksituation tillfälligt trygga det allmännas fordringsanspråk till dess att fordringen frivilligt betalas eller kan drivas in.

Betalningssäkring är en säkerhetsåtgärd och inte något substitut för utmätning. För att det allmänna skall kunna få betalning ur den säkrade egendomen måste den först utmätas.

Det allmänna kan använda sig av betalningssäkring vid i stort sett all statlig uppbördsverksamhet inom området för skatter, tullar och avgifter.

Beslut om betalningssäkring meddelas av länsrätt på framställning av ett särskilt förordnat allmänt ombud. Beslut verkställs av kronofogdemyndighet.

1.1 Förutsättningar för betalningssäkring

En grundläggande förutsättning för betalningssäkring är att det föreligger en fordran på skatt, tull eller avgift. Fordringen skall uppgå till ett betydande belopp. Om flera fordringar finns mot samma gäldenär skall de tillsammans uppgå till ett betydande belopp.

För att fordringsbeloppet skall anses betydande bör det i normalfallet i vart fall överstiga ett basbelopp enligt AFL.

Är fordringen hänförlig till en viss tidsperiod skall denna ha gått till ända eller fordringen dessförinnan ha förfallit till betalning, för att betalningssäkring skall kunna ske.

Om fordringsbeloppet inte är fastställt får beslut om betalningssäkring avse det belopp till vilket fordringen med hänsyn till omständigheterna kan antas bli fastställd. En fordran anses vara fastställd när den inom det ordinarie förfarandets ram genom uttryckligt beslut eller på annat sätt har bestämts till det belopp som gäldenären har att betala. I det fall beloppet beräknas på grundval av taxering eller liknande skall med fastställelse förstås debiteringen av skatten eller avgiften.

Frågan om det finns grund för fordringen skall avgöras med ledning av de materiella och processuella bestämmelser som gäller för att fastställa fordringen. Det skall vid en sådan prövning med skäl kunna antas att föreliggande omständigheter grundar betalningsskyldighet till det allmänna. Fordringsbeloppet skall bestämmas efter en skälighetsbedömning. Det mått av bevisning som skall presteras för att ett beslut om betalningssäkring skall få fattas är avhängigt av hur långt en eventuell granskning eller i förekommande fall taxering eller fastställelse av avgiftsunderlaget har framskridit.

Det skall föreligga en påtaglig risk för att gäldenären inte kommer att betala fordringen. Uttrycket påtaglig risk innebär att risken för att gäldenären inte kommer att betala fordringen skall kunna beläggas i det särskilda fallet. Omständigheterna måste tala för att det finns risk för att gäldenären inte kan eller

vill göra rätt för sig. I den helhetsbedömning som skall göras av gäldenärens förhållanden för att fastställa om villkoren för beslut om betalningssäkring föreligger skall således en konkret risk för utebliven betalning kunna konstateras.

Om gäldenären har underlåtit att deklarerera eller fullgöra sin uppgiftsskyldighet på annat sätt, kan det tala för att han inte heller kommer att fullgöra sin betalningsskyldighet. Det gäller särskilt om förhållandena tyder på att han medvetet har försökt att undgå beskattning för viss inkomst eller förmögenhet.

Det kan också vara så att omständigheterna pekar på att gäldenären avser att göra sin egendom oåtkomlig för en kommande verkställighet. Han kan t.ex. överlåta tillgångar på familjemedlemmar eller andra närstående personer. Vidare kan det komma fram att han planerar att flytta utomlands. Dessa omständigheter, sammantaget med det faktum att fordringen betydligt överstiger vad gäldenären normalt brukar vara skyldig i skatt torde ofta vara tillräckligt för att riskrekvisitet skall vara uppfyllt. Om gäldenären tidigare har visat betalningsovilja och försökt att komma från sina betalningsförpliktelser eller har bristfälliga räkenskaper är också det av betydelse för riskbedömningen.

Beslut om betalningssäkring kan meddelas även vid befarad betalningsoförmåga, om denna inte är enbart tillfällig. Gäldenärens vilja att göra rätt för sig är alltså inte i och för sig avgörande.

Vid bedömning av riskrekvisitet i fråga om juridiska personer skall hänsyn också tas till omständigheter som rör företrädaren för den juridiska personen. Hur denne skött sina åligganden i andra betalningssammanhang har betydelse för bedömningen.

1.2 Handläggningen av betalningssäkringsmål

Mål om betalningssäkring prövas av den länsrätt som är behörig i fråga om gäldenärens taxering till skatt enligt lagen om statlig inkomstskatt för det år då framställning om betalningssäkring görs. Det innebär att prövningen som regel företas av länsrätten i det län där gäldenären är mantalsskriven eller har sitt säte det år då framställningen ges in. Görs exempelvis framställning om betalningssäkring under år 1987 är det den länsrätt som har att pröva besvär över 1988 års taxering som är behörig att pröva framställningen. Om det inte finns någon länsrätt som är behörig enligt denna regel, exempelvis vid framställning om betalningssäkring avseende handelsbolag, skall målet prövas av länsrätten i det län där verkställigheten av beslutet kan äga rum. Är gäldenären inte skattskyldig för inkomst i Sverige, är länsrätten i Stockholms län behörig att pröva frågan om betalningssäkring (RÅ 1986 ref. 103).

I betalningssäkringsmål är länsrätten domför med ordföranden ensam om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttet rätt (18 § tredje stycket 2. AFDL).

Mål om betalningssäkring handläggs enligt bestämmelserna i FPL med de inskränkningar och tillägg som föreskrivs i BtSL.

Föreligger det fara för att lös egendom som kan bli föremål för betalningssäkring undanskaffas, får granskningsledare ta egendomen i förvar. Han skall omedelbart anmäla förvarstagandet till allmänna ombudet. Denne skall genast pröva om egendomen skall bli kvar i förvar. Beslutar allmänna ombudet att egendomen skall bli kvar i förvar skall han snarast göra framställning om betalningssäkring hos länsrätten. Gör han inte någon sådan framställning eller lämnas framställ-

ningen utan bifall, skall egendomen omedelbart återställas.

Bestämmelserna i 10 och 18 §§ FPL om kommunikation gäller i mål om betalningssäkring. Undantagsreglerna tillämpas emellertid ofta på grund av risken att gäldenären skall göra sin egendom oåtkomlig.

I de flesta fall är det angeläget att höra gäldenären i målet trots att det finns skäl mot kommunikation. Rätten har då möjlighet att meddela ett interimistiskt beslut om betalningssäkring utan föregående kommunikation. Sedan beslutet har verkställts kan gäldenären beredas tillfälle att yttra sig i målet innan det avgörs slutligt.

Gäldenären eller allmänna ombudet kan hos länsrätten begära att beslutet om betalningssäkring omprövas. Rätten att begära omprövning är inte tidsbegränsad.

Ett beslut om betalningssäkring skall efter yrkande av någon av parterna hävas när det inte längre finns skäl för beslutet eller beslutet av annan anledning inte längre bör kvarstå. Är förutsättningarna för betalningssäkring inte längre uppfyllda skall beslutet givetvis hävas. Samma sak gäller om kronofogdemyndigheten har tagit emot erbjuden säkerhet för betalning av fordringen. Beslutet skall också hävas om det vid verkställigheten visar sig att gäldenären saknar utmätningsbara tillgångar.

Talan mot länsrättens beslut förs hos kammarrätten.

1.3

Delgivning och verkställighet

Bestämmelserna om underrättelse om beslut i 31 § FPL gäller i princip beträffande beslut om betalningssäkring. Det lagrummet gäller emellertid endast beslut

varigenom rätten avgör målet. Av 8 § BtSL framgår att också interimistiska beslut om betalningssäkring skall delges gäldenären. Kan det befaras att genomförandet av beslutet skulle avsevärt försvåras genom att beslutet delges innan det verkställs, behöver beslutet inte delges före förrättningen. I sådana fall skall kronofogdemyndighet anlitas för delgivningen (9 § BtSP). Länsrätten skall meddelas när delgivning har skett.

Beslut om betalningssäkring får verkställas genast, dvs. oberoende av att gäldenären har anfört besvär över beslutet eller att besvärstiden inte har löpt ut. Enligt 28 § FPL äger emellertid kammarrätt och regeringsrätten förordna att vidare åtgärd för verkställighet inte får ske.

Det ankommer på allmänna ombudet att hos kronofogdemyndigheten begära verkställighet av beslutet om betalningssäkring. Behörig kronofogdemyndighet är den som har att driva in den aktuella fordringen, alltså i de flesta fall kronofogdemyndigheten i det distrikt där gäldenären har sitt hemvist.

Beslut om betalningssäkring skall i princip verkställas i den ordning och enligt de villkor som gäller vid utmätning för den fordran, vars betalning beslutet avser att säkerställa. Verkställighetsförfarandet är i korthet detta.

Gäldenären skall i princip underrättas i förväg om att verkställighet skall ske. Föreligger det risk att gäldenären skaffar undan eller förstör egendom eller är saken eljest brådskande behöver han inte underrättas. Verkställighet får ske utan hinder av att gäldenären inte är närvarande, såvida det inte anses nödvändigt att han får tillfälle att yttra sig vid förrättningen.

Vid förrättning skall föras protokoll. Gäldenären är skyldig att lämna de uppgifter om sina tillgångar som

behövs i målet. Kronofogdemyndigheten får hålla förhör med gäldenären. Myndigheten får förelägga gäldenären att vid vite inställa sig till sådant förhör. Även tredje man, som är skyldig att lämna upplysningar, får vid vite kallas till förhör.

Vid förrättningen skall i första hand tas i anspråk egendom som kan användas för att betala fordringen med minsta kostnad, förlust eller annan olägenhet för gäldenären. Om egendom har tagits i förvar, bör kronofogdemyndigheten i första hand undersöka om denna egendom skall tas i anspråk för betalningssäkringen. Saknar gäldenären utmättningsbar egendom skall kronofogdemyndigheten meddela detta till allmänna ombudet.

Sedan kronofogdemyndigheten har bestämt vilken egendom som skall omfattas av åtgärden skall egendomen förklaras vara ianspråktagen genom betalningssäkring. Egendomen skall därefter säkras och värderas.

I regel skall lös egendom säkras genom att den tas om hand och förs från platsen. Pengar och löpande papper skall alltid tas i förvar. Enkla skuldebrev eller kontrakt skall om möjligt tas om hand. Dessutom skall sekundogäldenären meddelas förbud att betala till annan än kronofogdemyndigheten. Lösöre får lämnas kvar hos gäldenären, om det kan ske under betryggande former. Tas egendomen inte om hand, skall den förseglas eller märkas som betalningssäkrad, om det inte framstår som obehövt. Säkrad egendom, som inte tas i förvar eller förseglas, får användas av gäldenären, om inte kronofogdemyndigheten beslutar annat. Innehar tredje man gäldenärens lösa egendom med rätt att behålla den, skall han meddelas förbud att utge egendomen eller vidta annan åtgärd med den till skada för det allmänna.

Tas fast egendom i anspråk genom betalningssäkring skall kronofogdemyndigheten genast underrätta inskriv-

ningsmyndigheten, som har att anteckna betalningssäkringen.

Gäldenären skall delges bevis om verkställd betalningssäkring.

Besvär över kronofogdemyndighetens beslut rörande verkställigheten förs hos hovrätten.

1.4 Rättsverkningar

Ett verkställt beslut om betalningssäkring inskränker gäldenärens förfoganderätt över egendomen. Vidare uppkommer förmånsrätt för det allmänna i egendomen.

Inskränkt förfoganderätt

När egendomen har tagits i anspråk genom betalningssäkring får gäldenären inte överlåta egendomen eller till skada för det allmänna på annat sätt förfoga över egendomen. Kronofogdemyndigheten får medge undantag från förfogandeförbudet om särskilda skäl föreligger. Anledning att medge undantag kan finnas t.ex. om viss egendom lämpligen bör säljas och bytas ut mot annan egendom som i stället får omfattas av betalningssäkringen.

Skada för det allmänna uppkommer bl.a. när förfogandet över egendomen medför en förmånsrätt i egendomen som äger företräde vid utmätning eller konkurs framför det allmännas förmånsrätt på grund av betalningssäkringen. Lös egendom som betalningssäkrats får sålunda inte pantsättas, om det inte görs förbehåll om företräde för det allmännas rätt på grund av betalningssäkringen. Däremot finns det inte något hinder att meddela företagsinteckning i den ianspråktagna egendomen eller att inteckna en fastighet som har betalningssäkrats

eftersom dessa säkerheter ges förmånsrätt efter betalningssäkring. Har betalningssäkring verkställts i del av fastighet gäller emellertid enligt 22 kap. 3 § 6. JB att inteckning får göras endast om kronofogdemyndigheten medger det.

Om betalningssäkring har skett i en fastighet skall gäldenären på anmodan lämna över de pantbrev som han innehar. I regel får han bo kvar i fastigheten och uppbära normal avkastning av den.

Lös egendom som hastigt faller i värde eller behöver alltför kostsam vård får säljas genom kronofogdemyndighetens försorg.

Kronofogdemyndigheten äger rätt att vidta de åtgärder beträffande den betalningssäkrade egendomen som behövs för att det allmännas rätt skall tas till vara. Kronofogdemyndigheten har i detta sammanhang samma befogenheter som tillkommer gäldenären. Myndigheten får emellertid inte väcka talan vid domstol eller svara i mål angående egendomen. Som exempel på åtgärd som får vidtas kan nämnas att kronofogdemyndigheten efter betalningssäkring av aktier kan bevaka den rätt som tillkommer de betalningssäkrade aktierna vid fond- eller nyemission.

Om gäldenär överlåter egendom som har tagits i anspråk genom betalningssäkring eller om han på annat sätt förfogar över sådan egendom till skada för det allmänna, kan han enligt 17 kap. 13 § brottsbalken (BrB) dömas för överträdelse av myndighets bud till böter eller fängelse i högst ett år.

En rättshandling som strider mot förfogandeförbudet blir i princip ogiltig. Vid överlåtelse av lösöre som har betalningssäkrats kan emellertid godtrosförvärv göras under samma förutsättningar som i allmänhet gäller för sådant förvärv. Däremot kan godtrosförvärv

aldrig göras av en fastighet som har betalningssäkrats.

Förmånsrätt

Betalningssäkring ger förmånsrätt i den egendom som har tagits i anspråk.

Vid betalningssäkring av lös egendom inträder förmånsrätten i och med att beslutet verkställs. Förmånsrätt i fast egendom eller i här i riket registrerat skepp eller luftfartyg m.m. inträder däremot först när ett ärende angående anteckning av betalningssäkringen tas upp på inskrivningsdag.

Förmånsrätt på grund av betalningssäkring ger företräde framför förmånsrätt på grund av företagsinteckning, vilken har sökts samma dag som beslutet om betalningssäkring meddelades eller senare. Förmånsrätt på grund av betalningssäkring ger vidare företräde framför förmånsrätt på grund av annan inteckning, vilken har sökts samma inskrivningsdag som ett ärende om anteckning om betalningssäkringen har tagits upp eller senare.

Förmånsrätt på grund av betalningssäkring får åberopas vid en senare utmätning för annan fordran i den betalningssäkrade egendomen, om utmätningensfordringen har sämre förmånsrätt. Den del av köpeskillingen som på grund av förmånsrätten belöper på den betalningssäkrade fordringen skall avsättas till dess fordringen har blivit fastställd och kan drivas in.

Förmånsrätten får även åberopas i gäldenärens konkurs. Enligt 4 kap. 13 § andra stycket KKL gäller emellertid att förmånsrätt på grund av betalningssäkring går åter, om egendomen har tagits i anspråk senare än tre

månader före fristdagen, dvs. dagen då ansökan om att försätta gäldenären i konkurs kom in.

1872

2.1 Riskrekvisitet

RA80 1:75. Gälldenären, som var företagsledare i ett fåmansbolag, hade medverkat till att upprätta två s.k. luftfakturor på 23.000 kr och 60.000 kr. I målet hade framskyttat att gälldenären när han drev ett annat företag skulle ha orsakat det allmänna förluster. Gälldenären reste invändningar mot detta och framhöll att han inte låtit sig personligen komma någon betalningsanmärkning till last. Regeringsrätten fann att framför allt gälldenärens förehavanden med de falska fakturorna samt storleken av det belopp som dessa tillsammans uppgick till utgjorde tillräcklig anledning till att anta att påtaglig risk förelåg att gälldenären inte skulle komma att betala det allmännas fordringar.

RA83 Aa 29. Gälldenären bedrev kreaturshandel och skogsbruk. Betalningssäkring hade skett till ett belopp av 76.543 kr med anledning av uppgifter som kommit fram i samband med en kontrollaktion mot gälldenären. Regeringsrätten fann, delvis med beaktande av att gälldenären enligt vad som framkommit hade betydande förmögenhetstillgångar och inte tidigare visat betalningsförsummelse för det allmännas fordringar, att tillräcklig grund för beslut om betalningssäkring inte förelåg.

RA84 2:26. Gälldenären var delägare och företagsledare i ett aktiebolag. Vid revision hos bolaget hade konstaterats att vissa försäljningslikvider inte hade redovisats och att gälldenären tagit ut kapitalvaror ur bolaget utan att erlægga ersättning. Allmänna ombudet hävdade att tillkommande skatt skulle komma att debiteras gälldenären med 204.569 kr. Gälldenären medgav att likvider om tillhoppa 19.998 kr inte hade redovisats. Han lämnade vidare obesträtt påståendet om ett varuuttag på 12.400 kr. Regeringsrätten konstaterade att det av utredningen framgick att gälldenären hade bankmedel på ca 100.000 kr samt att han hade fastigheter vilkas värde sammanlagt torde motsvara det allmännas fordran. Utredningen gav inte vid handen att gälldenären i öv-

rikt inte skött sina betalningar av avgifter och skatter. Vid en helhetsbedömning av gäldenärens förhållanden fann regeringsrätten att det inte förelåg påtaglig risk för att det allmännas fordringar inte skulle betalas.

RÅ84 Aa 50. Gäldenären var ett aktiebolag i byggvarubranchen och identisk med det i det föregående rättsfallet förekommande bolaget. Betalningssäkring meddelades för att säkerställa betalning för tillkommande inkomstskatt och mervärdeskatt jämte avgifter till ett sammanlagt belopp av 179.365 kr. Regeringsrätten anförde bl.a.: "Den omständigheten att bolagets delägare underlåtit att i bolagets räkenskaper redovisa försäljningslikvider och varuuttag till betydande belopp ger i och för sig anledning att ifrågasätta delägarnas vilja att göra rätt för sig gentemot det allmänna. Beslut om betalningssäkring får emellertid fattas endast om påtaglig risk föreligger att gäldenären inte kommer att betala fordringen. Såvitt framgår av utredningen har delägarna inte tidigare visat betalningsovilja eller sökt undgå sina betalningsförpliktelser och de har tillsammans inte obetydliga förmögenhetstillgångar. Bolaget har numera på spärrat konto i bank inbetalat 100 000 kr av det beräknade fordringsbeloppet, 197 365 kr, varav 76 234 kr avser genom slutligt beslut fastställd fordran på mervärdeskatt. - Vid en helhetsbedömning av bolagets och delägarnas förhållanden har inte framkommit sådan påtaglig risk för betalningsunderlåtelse som fordras för beslut om betalningssäkring."

RÅ84 Aa 152. Gäldenären hade underlåtit att redovisa en realisationsvinst vid en fastighetsförsäljning. Skattefordringen beräknades till 85 000 kr. Regeringsrätten konstaterade att det i målet om eftertaxering och vid husrannsakan hos gäldenären hade framkommit väsentliga brister i underlaget för deklarationen och att han hade lämnat oriktiga och ofullständiga uppgifter om sina skattepliktiga förmögenhetstillgångar. Vidare framgick av utredningen att det aktuella skattebeloppet betydligt översteg vad gäldenären normalt brukar vara skyldig i skatt. Regeringsrätten ansåg med hänsyn till dessa omständigheter och vad som i övrigt förekommitt i målet att påtaglig risk förelåg för att skatteskulden inte skulle betalas.

RÅ84 Ba 20. Gäldenären var ett aktiebolag som bedrev restaurangrörelse. Framställningen om betalningssäkring avsåg ett sammanlagt fordringsbelopp på 43.000 kr avseende tillkommande mervärdeskatt och tillkommande arbetsgivaravgifter m.m. I revisionspromemoria uppgavs att bolaget underlåtit att i rörelsen redovisa intäkter med åtminstone 1.000.000 kr. De oredovisade intäkterna skulle ha använts för att betala s.k. svarta lö-

ner för de anställda. Bolaget godtog inte beräkningen av oredovisade intäkter och bestred att svarta löner betalats ut. Regeringsrätten fann att det med hänsyn till storleken av fordringarna och till vad som framkommit vid polisförhör med nuvarande och tidigare delägare i bolaget förelåg påtaglig risk att bolaget inte skulle komma att betala fordringarna. - Vid polisförhören hade delägarna vidgått att svarta löner hade betalats ut.

2.2 Beviskravet vid betalningssäkring för icke fastställda fordringar

RÅ80 2:29 och RÅ80 Ba 80. Vid taxeringsrevision ansåg sig granskningsmännen, enligt en s.k. informationsmemoria, ha funnit ett antal falska fakturor som kostnadsförts i det granskade bolagets räkenskaper. Allmänna ombudet hävdade att företagsledaren tillgodo-gjort sig de medel som bolaget betalt ut med stöd av fakturorna och att han skulle beskattas för dessa medel såsom för lön (notismålet). Allmänna ombudet gjorde vidare gällande skattekrav avseende den ingående mervärdeskatt på fakturorna vilken kommit bolaget tillgodo (referatmålet). Avgörande för bedömningen av de båda målen var alltså om fakturorna skulle komma att bedömas som falska. Den bedömningen skulle slutligen få göras i en eftertaxeringsprocess. Påståendena om de falska fakturorna hade lämnats av företagsledare i de bolag som utställt fakturorna. Det granskade bolaget och dess företagsledare bestred att fakturorna var falska och kom med bemötanden på ett flertal punkter. - Regeringsrättens majoritet förklarade att den föreliggande utredningen "inte med tillräcklig grad av säkerhet" kunde antas grunda fordran på skatt. En ledamot var skiljaktig beträffande motiveringen och menade, kort uttryckt, att allmänna ombudet inte hade presenterat de grundläggande uppgifter som erfordrats för att bedöma skattekraven. En annan ledamot var skiljaktig beträffande slutet. Han yttrade bl.a. att det material rörande bolagets och företagsledarens förhållanden som skulle bedömas inte behövde innefatta något fullständigt klarläggande av att ytterligare skatt skulle komma att påföras. Det var tillräckligt med en viss grad av sannolikhet för beslut om betalningssäkring. Sattes beviskravet alltför högt, skulle bestämmelserna om betalningssäkring inte kunna komma att tillämpas i praktiken på fordringar som inte var fastställda. Vid en samlad bedömning av utredningsmaterialet kunde det med skäl antas att omständigheterna grundade skattskyldighet. Storleken av fordringarna kunde skäligen beräknas i enlighet med länsrättens beslut.

RA80 1:75. Gåldenären, som var företagsledare i ett fåmansbolag, hade medverkat till att upprätta s.k. luftfakturor. Han påstod emellertid att bolaget haft icke bokförda avdragsgilla kostnader som uppgick till lika stora belopp. - Regeringsrätten yttrade beträffande frågan om någon skattefordran skulle uppkomma bl.a. att vad gåldenären hade anfört - särskilt vid det förhållandet att han vidgått sin medverkan i upprättandet av falska fakturor - inte kunde leda till att fordringsanspråken skulle betraktas som "så osannolika" att de med hänsyn till omständigheterna inte kunde antas bli fastställda.

RA84 2:26. Vid taxeringsrevision hade det enligt allmänna ombudet kommit fram att vissa försäljningslikvider inte redovisats i det granskade bolagets räkenskaper. Det hade vidare enligt allmänna ombudet konstaterats att gåldenären, som var företagsledare i bolaget, hade tagit ut kapitalvaror ur bolaget utan att han erlagt ersättning. Han medgav att vissa försäljningslikvider inte hade redovisats och lämnade påståendet om varuuttag obestritt. - Regeringsrätten, som undanröjde betalningssäkringen eftersom det inte fanns påtaglig risk för att gåldenären inte skulle komma att betala fordringen, fann vad gäller fordringsbeloppet att det "inte kunde anses osannolikt" att fordringsanspråket till stor del skulle komma att fastställas.

RA84 Ba 20. Gåldenären var ett aktiebolag som bedrev restaurangrörelse. Enligt en av allmänna ombudet åberopad revisionspromemoria hade bolaget underlåtit att redovisa betydande intäkter från lunchservering och starkölsförsäljning. De redovisade lunchintäkterna hade av granskningsmännen uppskattats med ledning av gjord kassakontroll och beräknad åtgång av lunchdrycker. Starkölsförsäljningen hade beräknats med beaktande av gjorda inköp och redovisad försäljning. De oredovisade intäkterna påstods av det allmänna ha använts till att betala svarta löner. Framställningen om betalningssäkring avsåg tillkommande arbetsgivaravgifter och mervärdeskatt m.m. på de oredovisade beloppen. Bolaget godtog inte granskningsmännens beräkning av rörelseintäkten och bestred att svarta löner hade betalats ut. - Regeringsrätten yttrade bl.a. att den utredning som allmänna ombudet hade åberopat gav vid handen att bolaget underlåtit att redovisa intäkter till avsevärda belopp och att bolaget överfört dessa oredovisade intäkter till delägare och anställda i form av svarta löner. Mot den bakgrunden fick det "anses sannolikt" att allmänna ombudets fordringsanspråk skulle komma att fastställas.

PRINCIPFÖRSLAGET TILL ETT NYTT TAXERINGS-
FÖRFARANDE

Det ingår i utredningsuppdraget att undersöka om principförslaget till ett nytt taxeringsförfarande bör föranleda några ändringar i BtSL. I denna bilaga lämnas därför en kortfattad redogörelse för innehållet i principförslaget.

Riksdagen antog i december 1986 regeringens principförslag till ett nytt taxeringsförfarande (prop. 1986/87:47, SkU 11, rskr. 95). Principförslaget är ett led i strävandena mot ett i hela landet enhetligt och konsekvent uppträdande från skattemyndigheternas sida gentemot de skattskyldiga. Förslaget ger också större möjligheter att snabbt få felaktiga taxeringsbeslut rättade.

Principförslaget innebär i huvudsak följande.

Beslut om taxering skall fattas av de lokala skattemyndigheterna och länsskattemyndigheterna. Också länskattemyndigheterna blir behöriga att meddela beslut om skattetillägg och förseningsavgift liksom beräkning av pensionsgrundande inkomst och egna avgifter.

De nuvarande taxeringsnämnderna ersätts med förtroendeorgan, kallade skattenämnder, som skall ingå i skattemyndigheterna. Skattenämnderna skall för myndigheternas räkning fatta beslut i ärenden där ett behov av insyn och inflytande för lekmän gör sig gällande. I andra fall skall tjänstemännen fatta besluten.

Skattemyndigheterna får väsentligt utvidgade möjligheter att ompröva sina beslut. Den skattskyldige får inom fem år efter taxeringsårets utgång begära omprövning av skattemyndighetens beslut. Några särskilda krav för rätt till omprövning på den skattskyldiges initiativ skall i övrigt inte ställas. Omprövning på den skattskyldiges initiativ av samma års taxering och även av samma sakfråga kan ske flera gånger under förutsättning att saken inte har prövats av domstol.

Beslut om taxeringsändring på skattemyndighetens initiativ till den skattskyldiges fördel får fattas inom fem år efter taxeringsåret utan begränsningar.

Beslut om taxeringsändring till den skattskyldiges nackdel får fattas inom ett år efter taxeringsårets utgång.

För det fall att den skattskyldige inte har deklarerat i rätt tid skall särskilda regler gälla. Skattemyndigheten skall i dessa fall oberoende av om förutsättningarna för eftertaxering föreligger ha möjlighet att besluta om taxeringsändring till den skattskyldiges nackdel under ett år efter det deklARATIONEN lämnades in. Ändring får emellertid inte göras efter utgången av femte året efter taxeringsåret.

Den skattskyldige skall få överklaga skattemyndighetens beslut, om det gått honom emot, intill utgången av femte året efter taxeringsåret. För beslut som fattas strax före eller efter omprövningsperiodens utgång bör en särskild, relativt kort besvärstid löpa från delgivningen av beslutet. Skattemyndigheten bör i samband med att den tar emot ett överklagande vara skyldig att granska det överklagade beslutet och ändra beslutet om det framstår som oriktigt.

Skattemyndigheten skall som första instans få fatta beslut om eftertaxering. Det allmänna kan emellertid

vända sig direkt till länsrätt med ett yrkande om eftertaxering för att undvika den fördröjning som en obligatorisk prövning av skattemyndigheten skulle ha inneburit om beslutet med all sannolikhet skulle ha överklagats.

Att föra det allmännas talan i skattemål skall i princip vara en uppgift för beskattningsmyndigheterna som sådana.

När den enskilde har överklagat ett skatteärende där beslut meddelats av länsskattemyndighet eller lokal skattemyndighet skall länsskattemyndigheten vara hans motpart i processen. Länsskattemyndigheten får om det är lämpligt utse tjänsteman hos den lokala skattemyndighet som har meddelat det överklagade beslutet att såsom ombud företräda det allmänna.

Talan om ändring av skattemyndighets beslut skall föras av överordnad myndighet. Länsskattemyndigheten skall således få överklaga beslut av de lokala skattemyndigheterna medan riksskatteverket skall få överklaga beslut av länsskattemyndigheterna.

Frågan om sakprocess eller beloppsprocess skall utredas vidare.

Siktet är inställt på att införa det nya förfarandet i sin helhet vid 1990 års taxering.

...the ... of the ...
...the ... of the ...
...the ... of the ...

...the ... of the ...
...the ... of the ...
...the ... of the ...

...the ... of the ...
...the ... of the ...
...the ... of the ...
...the ... of the ...
...the ... of the ...

...the ... of the ...
...the ... of the ...
...the ... of the ...
...the ... of the ...
...the ... of the ...

...the ... of the ...
...the ... of the ...
...the ... of the ...

...the ... of the ...
...the ... of the ...
...the ... of the ...
...the ... of the ...
...the ... of the ...

Norge

Förfarandet vid fastställelse och uppbörd av inkomst- och förmögenhetsskatt följer i stort sett de svenska reglerna. Fastställelse och uppbörd av "merværdiavgifter" sker i allt väsentligt enligt samma principer som gäller för mervärdeskatt.

För att säkra betalning av det allmännas anspråk på skatt, tull och avgift får "arrest" och andra provisoriska åtgärder beviljas. Arrest kan avse egendom eller person. Åtgärden beviljas av den domstol som prövar talan om fordringen eller av en utsökningsdomstol.

Arrest på egendom får beviljas, om sannolika skäl för fordringen föreligger och om gäldenärens handlingssätt ger anledning att befara att en kommande verkställighet oimtetgörs eller i väsentlig mån försvåras. Vid fara i dröjsmål får beslut om arrest meddelas även om anspråket inte har gjorts sannolikt. Sökanden har då att ställa säkerhet för den skada som kan komma att tillfogas motparten. Även i andra fall kan beslutet göras avhängigt av att sådan säkerhet lämnas.

Har arrest beslutats utan att sökanden har haft någon exekutionstitel eller innan talan har väckts i huvudsaken, skall domstolen på begäran av gäldenären fastställa en tidsfrist inom vilken sökanden skall väcka

talán. Vácks inte talán inom tidsfristen skall domstolen på begáran háva beslutet om arrest.

Beslutet om arrest innebär att gáldenáren förlorar rätten att ráda över den egendom som omfattas av átgárden. Om beslutet "tinglyses" får det rättsverkan mot tredje man. Ár arrestbeslutet tinglyst kan efterföljande panträtt i egendomen inte göras gállande mot arrestborgenáren. Utmätning kan ske i arrestbelagd egendom. Arrest medför inte förmánsrätt.

Danmark

Förfarandet vid beskattning av inkomst och förmögenhet är i huvudsak utformat efter samma principer som det svenska. Det bör emellertid noteras att skattskyldig som avser att flytta utomlands är skyldig att före utresan avge deklaration avseende realisationsvinst samt betala den skatt som påförs honom i anledning av deklarationen, oberoende av om skatten är förfallen till betalning.

Förfarandet vid fastställelse och uppbörd av mervärdeskatt liknar i allt väsentligt det svenska systemet. Det gäller även punktskatterna.

För att säkerställa betalning av det allmánnas fordran på skatt, tull och avgift får "arrest" beviljas avseende gáldenárens egendom. Institutet motsvarar i princip de svenska reglerna om kvarstad i civilprocessen. Arrest på egendom medför inte skydd mot gáldenárens övriga borgenärer vid utmätning eller konkurs.

För att ett beslut om arrest skall få meddelas skall fordringen vara förfallen till betalning. Ár fordringen inte förfallen till betalning får emellertid beslut om arrest meddelas, om det finns grund "til at befrukte" att gáldenáren, genom att undanhálla eller bortföra

egendom, omöjliggör eller väsentligt minskar möjligheten att verkställa dom avseende betalning av fordringen. Är saken inte redan anhängiggjord vid domstol, skall sådan talan väckas inom en vecka.

Fråga om arrest prövas av "fogden" på ansökan av lokala skattemyndigheten. Har fogden beslutat om arrest kan gäldenären överklaga beslutet till domstol.

Beslut om arrest medför att gäldenären förlorar förfoganderätten över egendomen. Arrest som avser fast egendom måste "tinglysas" för att gälla mot godtrosförvärv.

Om sannolika skäl föreligger att den skattskyldige har gjort sig skyldig till brott mot "skattekontrolloven", får beslag meddelas för att säkra betalning av skattebelopp av icke obetydlig storlek. Beslut om beslag meddelas av domstol och medför samma rättsverkningar som arrest.

Finland

Förfarandet vid taxering och uppbörd av inkomst och förmögenhet sker huvudsakligen efter samma riktlinjer som i Sverige.

Förfarandet vid fastställelse och uppbörd av omsättningsskatten uppvisar stora likheter med det svenska mervärdeskattesystemet. Även i fråga om punktskatterna och tullarna överensstämmer förfarandet i allt väsentligt med motsvarande svenska system.

Enligt lagen om säkerställande av skatter och avgifter i utsökningsväg får säkringsåtgärd för det allmännas fordringar på skatt, tull och avgift beviljas av överexekutor. Säkringsåtgärd innebär ett förbud för gäldenären att överlåta eller pantsätta egendom

som är föremål för åtgärden. Säkringsåtgärd medför inte förmånsrätt. Egendom som har belagts med sådan åtgärd får utmätas för annan fordran.

Beslut om säkringsåtgärd får meddelas om fordringsanspråket har gjorts sannolikt såväl till grunden som till beloppet och särskilda skäl föreligger att befara att gäldenären undanhåller eller förstör sin egendom.

Utredningskravet i fråga om de två första villkoren är uppfyllda om företrädare för det allmänna kan förete granskningsprotokoll eller rapport, vari skatten beräknats preliminärt. Särskilt skäl att befara att gäldenären undanhåller eller förstör egendom anses i regel föreligga om denne har begått skattebrott. Att han har försökt kringgå skattelag utgör däremot inte alltid grund för säkringsåtgärd.

Beträffande skatter och avgifter som återkommande debiteras, krävs att den fordran som skall säkerställas uppgår till osedvanligt stort belopp och att utredning företes om att den betalningsskyldige håller på eller förbereder att skingra sin egendom.

Säkringsåtgärd får beviljas tidigast sex månader före utgången av den tid inom vilken fordringen eller del därav sannolikt kommer att uppbäras eller betalas. Åtgärden gäller till dess fordringen har betalats eller utmätning har gjorts, dock högst ett år. Föreligger det synnerliga skäl får tiden förlängas med högst sex månader.

Överexekutor har rätt att bevilja s.k. provisoriskt beslut om säkringsåtgärd utan att höra den som berörs av åtgärden. Beslutet gäller i tre veckor och kan efter omprövning förlängas.

Myndighet som handlägger ärende angående debitering eller fastställande av fordran eller besvär över fordran får förordna att verkställigheten skall gå åter.

Föbundsrepubliken Tyskland

Direkt beskattning av fysiska personers inkomst sker genom den allmänna inkomstskatten. Skatten erläggs som preliminär skatt under inkomståret. Skatten fastställs slutligt genom ett taxeringsförfarande som grundas på den skattskyldiges självdeklaration. För skattskyldiga som endast har inkomster av anställning tas en definitiv källskatt ut genom arbetsgivarens försorg. Löntagare med högre inkomster taxeras emellertid. Under vissa förutsättningar kan löntagare medges jämkning av skatten.

Redovisning och inbetalning av omsättnings- och mervärdeskatt sker löpande för varje månad och efter varje kvartal. Efter utgången av kalenderåret skall den skattskyldige avge en årsdeklaration som utgör underlag för taxeringen. Därefter fastställs den skatt som skall erläggas. Under vissa förutsättningar får skattemyndigheten interimistiskt fastställa skatten.

För att säkra betalning av det allmännas fordringar på skatt, tull och avgift får skattemyndigheten förordna om "dinglische Arrest" på fast eller lös egendom. Beslut om arrest får meddelas av myndigheten om det kan befaras att en kommande verkställighet kommer att omintetgöras eller väsentligt försvåras.

Åtgärden får inte avse framtida anspråk. Det är emellertid inte nödvändigt att anspråket redan är beloppsmässigt fastställt. Det räcker att anspråket är välgrundat.

Vid bedömningen av om det föreligger förutsättningar för att besluta om arrest skall samtliga relevanta omständigheter beaktas. Att gäldenären har dålig ekonomi är inte ett tillräckligt skäl för beslut om arrest.

Arrest på lös egendom medför panträtt i egendomen. Egendomen får i princip inte användas av gäldenären. Arrest på fast egendom grundar genom anteckning i fastighetsbok säkerhetshypotek för fordringen.

Får arrestborgenären exekutionstitel för sin fordran räknas vid utmätning prioritet från tidpunkten för beslutet om arrest.

Beslut om arrest får verkställas utan att den som berörs av åtgärden dessförinnan har hörts i ärendet.

För att säkra fullgörandet av det allmännas fordringskrav kan skattemyndigheten vidare hos domstol begära "persönlicher Sicherheitsarrest" av gäldenären.

USA

Inkomstskattesystemet är grundat på ett deklarationsförfarande. Den skattskyldige skall själv räkna ut sin skatt. Löntagare källbeskattas.

Finner skattemyndigheten vid deklarationskontroll att för lite skatt har betalats in, uppmanas den skattskyldige att erlægga mellanskillnaden. Denne kan begära att skattemyndighetens beslut prövas av domstol. När besvärstiden har gått till ända utfärdar myndigheten ett slutligt beslut rörande skattebeloppets storlek. Beslutet ger myndigheten rätt att inteckna den skattskyldiges egendom. Om den skattskyldige har banktillgodohavande utfärdas vanligtvis "levy" på dessa. Det innebär en skyldighet för banken att överföra

ifrågavarande belopp till skattemyndigheten. Försum-
melse i detta avseende från bankens sida är straffbar.

Anser skattemyndigheten att det föreligger ett omedel-
bart behov av att säkra betalning av skatt, får myn-
digheten fatta ett interimistiskt beslut härom när som
helst under beskattningsförfarandet. Den skattskyldige
uppmannas därefter att utan dröjsmål avge deklaration.
På grundval av denna meddelas slutligt beslut. Den
skattskyldige får överklaga beslutet hos domstol, vil-
ket emellertid inte utgör hinder mot indrivning.

Vid sidan av dessa åtgärder får domstol besluta om
förbud för gäldenären att lämna landet. Ett sådant be-
slut får meddelas om det föreligger ett omedelbart be-
hov av att säkra skatten och denna uppgår till betydande
belopp.

BILAGA 3

VÅRA UNDERSÖKNINGAR M.M.

Vi har gjort två undersökningar. Den ena undersökningen avser själva betalningssäkringsprocessen och den andra den efterföljande skatteprocessen. Undersökningarna bygger på uppgifter som har lämnats av de allmänna ombuden, länsrätterna och de lokala skattemyndigheterna.

Vi vill emellertid inledningsvis redovisa i vilken omfattning som betalningssäkring har kommit att användas. I tabell 1 anges antalet inkomna betalningssäkrings- och bevissäkringsmål till länsrätterna fördelade efter län och år. Bevissäkringsmålen uppgår i genomsnitt till ett tiotal per år i hela landet. Det bör observeras att det varje gång en omprövning begärs av ett beslut om betalningssäkring läggs ett nytt mål upp. Antalet inkomna mål svarar därför inte mot antalet betalningssäkringsfall.

Tabellen visar att antalet inkomna betalningssäkringsmål, efter att ha varit som flest år 1983, har sjunkit kraftigt under senare år. Av tabellen framgår dessutom en påtaglig skillnad mellan olika län vad gäller benägenheten att använda betalningssäkring.

Tabell 1 Antalet inkomna betalningssäkringsmål (inkl. bevissäk-
ring) till länsrätterna fördelade efter län och år

	År										
Län	79 ¹	80	81	82	83	84	85	86	87 ²	Totalt	
Stockholms	23	49	70	78	89	66	32	31	14	452	
Uppsala	6	20	26	39	35	21	18	21	1	187	
Södermanlands	14	12	13	15	16	17	4	9	1	101	
Östergötlands	5	19	22	48	39	40	28	5	3	209	
Jönköpings	-	4	16	9	11	11	4	-	-	55	
Kronobergs	6	4	5	9	10	4	-	3	-	41	
Kalmar	2	4	12	48	43	57	56	24	4	250	
Gotlands	-	4	3	1	2	3	4	-	2	19	
Blekinge	6	7	5	-	4	2	2	-	-	26	
Kristianstads	3	10	11	16	15	10	8	3	2	78	
Malmöhus	13	23	33	44	38	20	17	6	5	199	
Hallands	2	8	10	9	14	12	7	12	1	75	
Göteborgs och											
Bohus län	19	70	71	86	109	157	73	27	14	626	
Älvsborgs	2	16	13	28	32	21	22	11	6	151	
Skaraborgs	3	17	8	8	10	6	4	5	4	65	
Värmlands	7	21	24	15	15	15	10	12	3	122	
Örebro	4	15	8	24	21	11	4	7	-	94	
Västmanlands	5	18	6	14	35	15	11	5	3	112	
Kopparbergs	6	5	6	4	11	15	13	17	9	86	
Gävleborgs	5	17	2	11	18	5	9	14	5	86	
Västernorrlands	2	5	9	20	10	27	11	24	14	122	
Jämtlands	5	10	5	1	5	1	3	5	-	35	
Västerbottens	1	2	5	9	13	8	6	7	2	53	
Norrbottnens	-	4	14	8	10	-	-	1	2	39	
Totalt	139	364	397	544	605	544	346	249	95	3 283	

1 Avser andra halvåret 1979.

2 Avser första halvåret 1987.

För att ge en bild av prövningen i kammarrätt finns i tabell 2 en redovisning av betalningssäkringsmål i kammarrätt under åren 1979 - 1986. Uppgifterna avser besvär av gäldenären över interimistiska beslut, slutliga beslut och omprövningsbeslut.

Tabell 2 Betalningssäkringsmål i kammarrätt åren 1979 - 1986.
Besvär av gäldenären

	KRNS		KRG		KRNJ		KRSU		TOTALT	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Ej prövning	85	34	43	22	38	32	27	28	193	29
Ej ändring	99	39	114	57	58	48	41	42	312	47
Ändring helt eller delvis	68	27	42	21	24	20	29	30	163	24
	252		199		120		97		668	

Av tabellen framgår att en förhållandevis stor del av besvären (29 %) inte har prövats i sak. Den vanligaste orsaken till det är att länsrätten sedan besvär kommit in till kammarrätten har ersatt det överklagade beslutet med ett nytt beslut. Nästan vart fjärde beslut som har överklagats har ändrats till någon del.

Det bör noteras att varje överklagat beslut blir ett särskilt mål i kammarrätten. Ett mål i länsrätten kan ge upphov till flera mål i kammarrätten. Man kan alltså inte genom att ställa tabell 1 mot tabell 2 få något säkert besked om besvärshänsynen i betalningssäkringsmål.

Undersökning av 1985 års betalningssäkringsbeslut

I undersökningen ingår samtliga mål i vilka länsrätten meddelade det ursprungliga beslutet om betalningssäkring under år 1985. Mål som avgjordes under år 1985 men gällde omprövning av betalningssäkringsbeslut som hade meddelats tidigare år finns alltså inte med. Undersökningen omfattar inte heller de omprövningar av

1985 års beslut som kan ha skett sedan det s.k. slutliga beslutet meddelades.

Det första beslutet

Länsrätterna behandlade 214 framställningar om betalningssäkring under år 1985. I tabell 3 redovisas länsvis uppgifter som avser handläggningen och prövningen.

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 (94 %) framställningar. Tio bifölls delvis och två framställningar avslogs. Länsrätten ansåg i båda fallen att riskrekvisitet inte var uppfyllt.

Tabell 3 Handläggningen och prövningen i länsrätt - första beslutet

Län	Antal fram- ställ- ningar	Inte- rim. beslut	Ej kommu- nice- ring	Del- giv- ning KFM	Helt bi- fall	Del- vis bi- fall	Av- slag
Stockholm	21	20	20	20	21	0	0
Uppsala	8	8	8	8	8	0	0
Södermanlands	4	4	4	4	4	0	0
Östergötlands	11	11	11	11	11	0	0
Jönköpings	4	2	2	2	4	0	0
Kronobergs	-	-	-	-	-	-	-
Kalmar	33	33	33	33	32	1	0
Gotlands	4	0	0	0	3	1	0
Blekinge	2	2	2	2	2	0	0
Kristianstads	4	4	4	4	4	0	0
Malmöhus	12	12	12	12	11	1	0
Hallands	6	6	6	6	6	0	0
Göteborgs och							
Bohus län	33	32	32	32	32	1	0
Älvsborgs	19	18	18	18	19	0	0
Skaraborgs	5	5	5	5	3	2	0
Värmlands	5	5	5	5	5	0	0
Örebro	4	4	4	4	4	0	0
Västmanlands	7	5	5	5	7	0	0
Kopparbergs	9	6	7	5	9	0	0
Gävleborgs	8	0	8	8	7	1	0
Västernorrlands	7	7	7	7	6	1	0
Jämtlands	4	4	4	4	4	0	0
Västerbottens	4	1	1	1	0	2	2
Norrbottnens	-	-	-	-	-	-	-
Totalt	214	189	198	196	202	10	2
Procent		88	93	92	94	5	1

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 30 fall större än 1 000 000 kr. I Stockholms län förekom elva sådana betalningssäkringar.

Tabell 4 Fördelningen av fordringsbeloppen - första beslutet

		antal mål	procent
Mindre än	100 000	27	13
100 000 -	499 999	119	56
500 000 -	1 000 000	36	17
Större än	1 000 000	30	14
		212	100

I flera fall omfattade beslutet om betalningssäkring flera slag av fordringar. I mer än vartannat betalningssäkringsmål förekom fordran på tillkommande skatt.

Tabell 5 Fördelningen på fordringsslag - första beslutet

	antal fordringar	procent av målen
Preliminär skatt	30	14
Kvarstående skatt	38	18
Tillkommande skatt	119	56
Mervärdeskatt	75	35
Arbetsgivaravgifter	45	21
Övriga	12	6

Handläggningstiden mellan allmänna ombudets ansökan och länsrättens avgörande var i genomsnitt tre dagar.

Besvär över interimistiskt beslut

Av 189 interimistiska beslut överklagades 21 (12 %) till kammarrätten.

Tabell 6 Besvär över interimistiskt beslut

Antal interimistiska beslut	189
Antal besvär	21
Betalningssäkring hävd	1
Betalningssäkring delvis hävd	1
Avslag	10
Ej sakprövning	9

Nio mål prövades inte i sak. I sex fall var orsaken till det att länsrätten hade avgjort målet slutligt innan kammarrätten hade hunnit att pröva det interimistiska beslutet. Två besvär hade återkallats. Ett hade anförts för sent.

Tio beslut ändrades inte. Ett ändrades delvis. Länsrättens interimistiska beslut upphävdes alltså endast i ett fall. Kammarrätten ansåg att riskrekvisitet inte var uppfyllt.

Den genomsnittliga handläggningstiden i kammarrätten för de sakprövande målen var fyra månader.

Inget mål fördes vidare till regeringsrätten.

Slutligt beslut

Vid slutligt beslut i länsrätten, dvs. sedan kommunikationen i målet avslutats, upphävdes 37 beslut om betalningssäkring. Dessutom ändrades 22 beslut delvis. Senare i framställningen redovisas skälen till dessa beslut.

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

Besvär över slutligt beslut

Av de 214 betalningssäkringsmålen var två mål inte avgjorda i länsrätten vid halvårsskiftet 1987. Till kammarrätten överklagades 26 slutliga beslut.

Tabell 7 Besvär över slutligt beslut

Antal slutliga beslut	212
Antal besvär	26
Betalningssäkring hävd	6
Betalningssäkring delvis hävd	6
Avslag	10
Ej sakprövning	4

I tre av de fall betalningssäkringen upphävdes visades målen åter till länsrätten, varefter länsrätten beslutade om betalningssäkring för ett lägre belopp än tidigare.

Den genomsnittliga handläggningstiden i kammarrätten var omkring fem månader.

Regeringsrätten prövade inget mål.

Resultatet efter lagakraftvunna slutliga beslut

I tabell 8 redovisas i vilken utsträckning det allmän-
nas ursprungliga framställning om betalningssäkring
vunnit bifall efter lagakraftvunna slutliga beslut.

Tabell 8 Betalningssäkring efter lagakraftvunna slutliga beslut

Län	Antal slut- liga beslut	Helt bifall till urspr. framst.	Delvis bifall till urspr. framst.	Ej betal- ningssäkr.
Stockholms	21	10	1	10
Uppsala	8	2	6	0
Södermanlands	4	3	0	1
Östergötlands	11	7	2	2
Jönköpings	4	3	1	0
Kronobergs	-	-	-	-
Kalmar	33	19	7	7
Gotlands	4	2	1	1
Blekinge	2	2	0	0
Kristianstads	3	2	0	1
Malmöhus	11	7	0	4
Hallands	6	3	1	2
Göteborgs och				
Bohus län	33	26	3	4
Älvsborgs	19	16	1	2
Skaraborgs	5	1	3	1
Värmlands	5	2	0	3
Örebro	4	4	0	0
Västmanlands	7	6	0	1
Kopparbergs	9	9	0	0
Gävleborgs	8	7	1	0
Västernorrlands	7	5	1	1
Jämtlands	4	3	0	1
Västerbottens	4	2	0	2
Norrbottnens	-	-	-	-
Totalt	212	141	28	43
Procent		67	13	20

Av tabellen framgår att var femte betalningssäkring har hävts. Endast en mindre del av hävningsbesluten kan emellertid sägas påvisa att förutsättningar för betalningssäkring inte har förelegat.

Tabell 9 Skälen för att häva betalningssäkringen

	Antal
Utmättningsbara tillgångar saknas eller konkurs	12
Säkerhet mottagits	11
Fordringen restförd	1
Fordringen betald	3
Ingen påtaglig risk	4
Ingen fordran	5
Framställningen återkallad	7
	43

Som en orsak anges i tabellen att framställningen har återkallats. Det finns naturligtvis i varje enskilt mål ett konkret skäl till varför återkallelse har skett. Det har emellertid inte gått att få fram.

Riskbedömningen

Av 214 framställningar om betalningssäkring ogillades slutligen fyra av det skälet att det inte förelåg påtaglig risk för utebliven betalning.

I 106 mål (50 %) redovisades inte, varken i det interimistiska beslutet eller i det slutliga beslutet eller i därtill fogad handling, vilka konkreta omständigheter som påvisade att riskrekvisitet var uppfyllt.

I två av målen angav länsrätten att risken för utebliven betalning bestod i befarad betalningsoförmåga. I övriga mål där risken hade konkretiserats var såle-

des befarad betalningsovilja skälet till beslut om betalningssäkring.

Studie av taxeringsmål i vilka beslut om betalningssäkring meddelades under år 1982

Vi har med utgångspunkt i de beslut om betalningssäkring som meddelades under år 1982 och avsåg fordran på tillkommande skatt, studerat den efterföljande taxeringsprocessen. Dessutom har den efter avslutade taxeringsprocesser slutligt debiterade skatten jämförts med det av länsrätten ursprungligen beslutade betalningssäkringsbeloppet. I de fall, ett tjugotal, där taxeringsbeslutet ännu inte har vunnit laga kraft har den senaste skattedebiteringen använts vid jämförelsen.

Länsrätterna beslutade under år 1982 om betalningssäkring i 153 mål där det skulle komma att krävas en taxeringsprocess för att pröva fordringsanspråket. I fyra fall framställde det allmänna aldrig något yrkande om taxeringshöjning eller eftertaxering. Fordringsanspråket har i tre fall ännu inte (1987-10-01) prövats av länsrätten.

Handläggningen av taxeringsmålet

I tabell 10 redovisas hur lång tid det förflöt från det att det ursprungliga beslutet om betalningssäkring meddelades till dess det allmänna kom in till rätten med sitt yrkande i skattemålet.

Tabell 10 Tidsåtgång mellan det ursprungliga beslutet om betalningssäkring och det allmännas yrkande i skattemålet

	antal mål	procent
Yrkande före beslutet om betalningssäkring	6	4
Inom 3 månader från beslutet	49	33
" 6 "-	72	48
" 9 "-	94	63
" 12 "-	111	74
" 18 "-	125	84
" 24 "-	140	94
" 36 "-	147	99
" 48 "-	149	100

Ett halvår efter beslutet om betalningssäkring hade således talan väckts i knappt hälften av taxeringsmålen. Efter ytterligare ett halvår 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. Inom två år avgjordes knappt två tredjedelar av målen. Det tog tre år för att få 85 % av målen klara i länsrätten. I tre fall har, som nämnts, skattemålen ännu inte prövats av länsrätten.

Tabell 11 Tidsåtgång mellan det ursprungliga beslutet om betalningssäkring och länsrättens dom i skattemålet

	antal mål	procent
Inom 6 månader från beslutet	8	5
" 12 "-	37	25
" 18 "-	76	51
" 24 "-	94	63
" 36 "-	126	85
" 48 "-	137	92
" 60 "-	146	98

Jämförelse mellan beslutad betalningssäkring och debiterad skatt

Som tidigare har sagts yrkade det allmänna aldrig om fastställande av den betalningssäkrade fordringen i fyra fall. I två fall avslogs det allmännas yrkande. I 70 fall fastställdes fordringen till ett lägre belopp än det som fick betalningssäkras. Fordringen bestämdes till ett högre belopp i 74 fall. Hur stora avvikelserna var framgår av tabellerna 12 och 13.

Tabell 12 Avvikelse i procent av beslutad betalningssäkring; fordringen bestämts lägre än betalningssäkringen

avvikelse, procent	antal fall
- 10	10
11 - 25	15
26 - 50	20
51 - 75	13
76 - 99	12
	70

I 25 fall fastställdes således en fordran som var mindre än hälften av det belopp som hade betalningssäkrets. Det bör påpekas att jämförelsen avser det ursprungliga beslutet om betalningssäkring. Det betalningssäkrade beloppet kan och bör därför ha satts ned vid det slutliga beslutet eller vid en omprövning av beslutet.

Tabell 13 Avvikelse i procent av beslutad betalningssäkring; fordringen bestämts högre än betalningssäkringen

avvikelse, procent	antal fall
- 10	13
11 - 25	20
26 - 50	10
51 - 75	6
76 - 100	8
101 -	17
	74

I 17 fall fastställdes således fordringen till ett mer än dubbelt så stort belopp som det som hade betalningssäkrets.

Övrigt

Vi har närmare undersökt de 6 fall där någon fordran inte fastställdes och de ytterligare 25 fall där fordringen fastställdes till ett belopp som inte uppgick till hälften av det som hade betalningssäkrets.

Av de sex fall där någon fordran inte fastställdes avsåg fyra fall frågan om fördelning mellan makar av oredovisade intäkter i rörelse. Den fortsatta utredningen av dessa fall visade att hustrun, vars egendom hade betalningssäkrets, inte skulle påföras ytterligare skatt. I ett annat fall meddelades ett fåmansbolag

beslut om betalningssäkring på grund av oredovisade intäkter i bolaget. De oredovisade beloppen beskattades emellertid sedermera i sin helhet hos företagsledaren.

Det begärdes aldrig någon verkställighet i ett av målen. Beslutet om betalningssäkring kunde verkställas fullt ut i 8 av de 31 undersökta fallen.

Statens offentliga utredningar 1987

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning. Ju.
2. Dödsboärande och samägande av jordbruksfastighet m.m. Ju.
3. Långtidsutredningen '87. Fi.
4. En ny kyrkolag m. m. Del 1. C.
5. En ny kyrkolag m. m. Del 2. C.
6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
7. Barnets rätt. Ju.
8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. UD.
9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.
10. Indrivningslag m.m. Fi.
11. Skydd för det väntade barnet. Ju.
12. Legitimation för vissa kiropraktorer. S.
13. Översyn av rättegångsbalken 3. Ju.
14. Mordet på Olof Palme. Ju.
15. Miljöskadefond. ME.
16. Begravningslag. C.
17. Franchising. Ju.
18. Internationella familjerättsfrågor. Ju.
19. Varannan damernas. A.
20. Läkemedel och hälsa. S.
21. Äldreomsorg i utveckling. S.
22. Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. S.
23. Medicinteknisk säkerhet. S.
24. Produktsäkerhetslag. Fi.
25. Ökat kommunalt väghållningsansvar. K.
26. Enskilda vägar. K.
27. Skeppsleiga till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. K.
28. Bistånd för bättre miljö i u-land. UD.
29. Stöd till näringslivet. Fi.
30. Fel i fastighet. Ju.
31. Integritetsskyddet i informationssamhället 4. Ju.
32. För en bättre miljö. ME.
33. Ju mer vi är tillsammans. Del 1. C.
34. Ju mer vi är tillsammans. Exempelsamling. Del 2. C.
35. Ju mer vi är tillsammans. Underlag för reformer samt förslag. Del 3. C.
36. För en bättre miljö. Miljöförvaldsfamiljen. Myndigheter och författningar. ME.
37. Stödet till barn- och ungdomsföreningar. C.
38. Arkiv för individ och miljö. U.
39. Studiemedel. U.
40. Datorisering av tullens export- och importrutiner. Fi.
41. Fasta Öresundsförbindelser. K.
42. Miljökonsekvenser av fasta Öresundsförbindelser. K.
43. Snabbare körkortsingripanden m.m. K.
44. Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet. Jo.
45. Översyn av mervärdesskatten. Del XI. Fi.
46. Översyn av rättegångsbalken 4. Ju.
47. Skäligen lokalhyror och trygghet i besittningen. Bo.
48. Ett nytt plan- och bostadsverk. Bo.
49. Sverigeförhållandena och vissa publikationer. UD.
50. Högskolans journalistutbildning. U.
51. Ljud och bild för eftervärlden. U.
52. Folkkrörelsernas lotterier och spel. Jo.
53. Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. S.
54. Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. Huvudbilaga – Målbeskrivningar. S.
55. Efterlevandepension. S.
56. Ekonomiskt stöd till arbetslösa. A.
57. Sverigebilder-17 svenskar ser på Sverige. UD.
58. Försäkringsväsendet i framtiden. Fi.
59. Ansvarsgenombrott m.m. Ju.
60. Informationsförberedelse för vetenskap och teknik. U.
61. Knivförbud. Ju.
62. Ny arvs- och gåvoskattelag. Fi.
63. Vidareändring av satellitprogram i kabelnät. U.
64. Damsäkerhet och skydd mot översvämningar. ME.
65. Statistik och prognoser på energiområdet. ME.
66. Arbetsmiljö och sekretess. A.
67. Finsk-svenska utbildningsrådet: riktlinjer och aktuell verksamhet. U.
68. Elhushållning på 1990-talet. ME.
69. Elhushållning på 1990-talet. Bilagor. ME.
70. Idrottens forskning och högre utbildning. U.
71. Förslag till ny yttre organisation för datorcentralen för högre utbildning och forskning i Stockholm (QZ). U.
72. Mordet på Olof Palme. Del 2. Ju.
73. Internationella förmynderskapsfrågor. Ju.
74. Optisk-elektronisk övervakning. Ju.
75. Översyn av betalningssäkringslagen. Fi.

Statens offentliga utredningar 1987

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Otillbörlig efterbildning. [1]
Dödsboäggande och samägande av jordbruksfastighet m.m. [2]
Folkstyrelsens villkor. [6]
Barnets rätt. [7]
Skydd för det väntade barnet. [11]
Översyn av rättegångsbalken 3. [13]
Mordet på Olof Palme. [14]
Franchising. [17]
Internationella familjerättsfrågor. [18]
Fel i fastighet. [30]
Integritetsskyddet i informationssamhället 4. [31]
Översyn av rättegångsbalken 4. [46]
Ansvarsgenombrott m.m. [59]
Knivförbud. [61]
Mordet på Olof Palme. Del 2. [72]
Internationella förmynderskapsfrågor. [73]
Optisk-elektronisk övervakning. [74]

Utrikesdepartementet

Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]
Bistånd för bättre miljö i u-land. [28]
Sverigeinformationen och vissa publikationer. [49]
Sverigebilder-17 svenskar ser på Sverige. [57]

Försvarsdepartementet

Det svenska totalförsväret inför 90-talet. [9]

Socialdepartementet

Legitimation för vissa kiropraktorer. [12]
Läkemedel och hälsa. [20]
Äldreomsorg i utveckling. [21]
Missbrukarna Socialtjänsten och Tvången. [22]
Medicinteknisk säkerhet. [23]
Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. [53]
Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. Huvudbilaga – Målbeskrivningar. [54]
Efterlevandepension. [55]

Kommunikationsdepartementet

Ökat kommunalt väghållningsansvar. [25]
Enskilda vägar. [26]
Skeppsleja till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. [27]
Fasta Öresundsförbindelser. [41]
Miljökonsekvenser av fasta Öresundsförbindelser. [42]
Snabbare körkortsingripanden m.m. [43]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen '87. [3]
Indrivningslag m.m. [10]
Produktsäkerhetslag. [24]
Stöd till näringslivet. [29]
Datorisering av tullens export- och importrutiner. [40]

Översyn av mervärdesskatten. Del XI. [45]
Försäkringsväsendet i framtiden. [58]
Ny arvs- och gåvoskattelag. [62]
Översyn av betalningssäkringslagen. [75]

Utbildningsdepartementet

Arkiv för individ och miljö. [38]
Studiemedel. [39]
Högskolans journalistutbildning. [50]
Ljud och bild för eftervärlden. [51]
Informationsförsörjning för vetenskap och teknik. [60]
Vidareläsning av satellitprogram i kabelnät. [63]
Finsk-svenska utbildningsrådet: riktlinjer och aktuell verksamhet. [67]
Idrottens forskning och högre utbildning. [70]
Förslag till ny yttre organisation för datorcentralen för högre utbildning och forskning i Stockholm (QZ). [71]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet. [44]
Folkrörelsemas lotterier och spel. [52]

Arbetsmarknadsdepartementet

Varannan damernas. [19]
Ekonomiskt stöd till arbetslösa. [56]
Arbetsmiljö och sekretess. [66]

Bostadsdepartementet

Skäliga lokalhyror och trygghet i besittningen. [47]
Ett nytt plan- och bostadsverk. [48]

Civildepartementet

En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]
Begravningslag. [16]
Ju mer vi är tillsammans. Del 1. [33]
Ju mer vi är tillsammans. Exempelsamling. Del 2. [34]
Ju mer vi är tillsammans. Underlag för reformer samt förslag. Del 3. [35]
Stödet till barn- och ungdomsföreningar. [37]

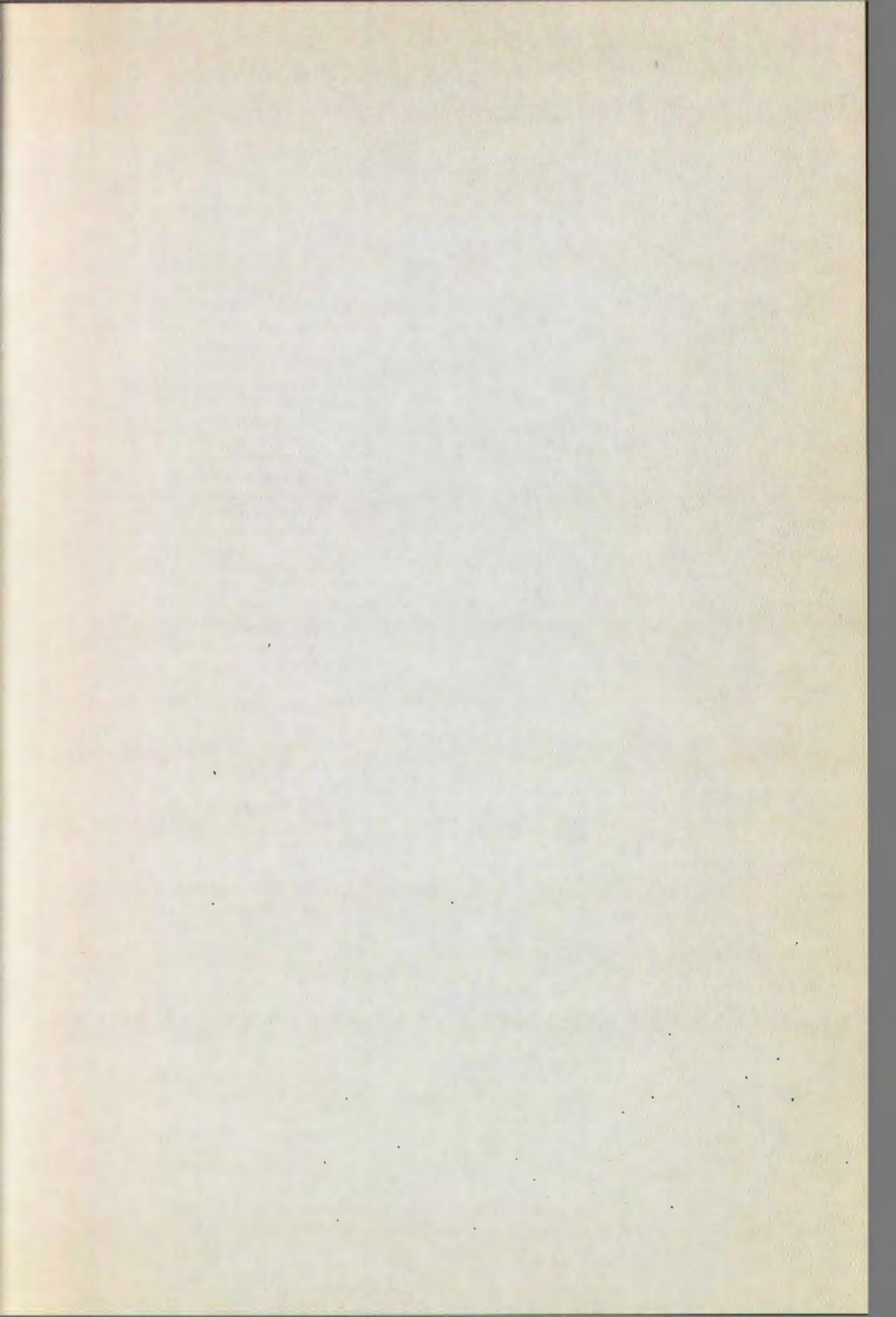
Miljö- och Energidepartementet

Miljöskadefond. [15]
För en bättre miljö. [32]
För en bättre miljö. Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar. [36]
Dammssäkerhet och skydd mot översvämningar. [64]
Statistik och prognoser på energiområdet. [65]
Elhushållning på 1990-talet. [68]
Elhushållning på 1990-talet. Bilagor. [69]

KUNGL. BIBL.

1988-02-16

STOCKHOLM



1. *...*
2. *...*
3. *...*

4. *...*
5. *...*

6. *...*
7. *...*
8. *...*

9. *...*
10. *...*

11. *...*
12. *...*

13. *...*
14. *...*

15. *...*
16. *...*

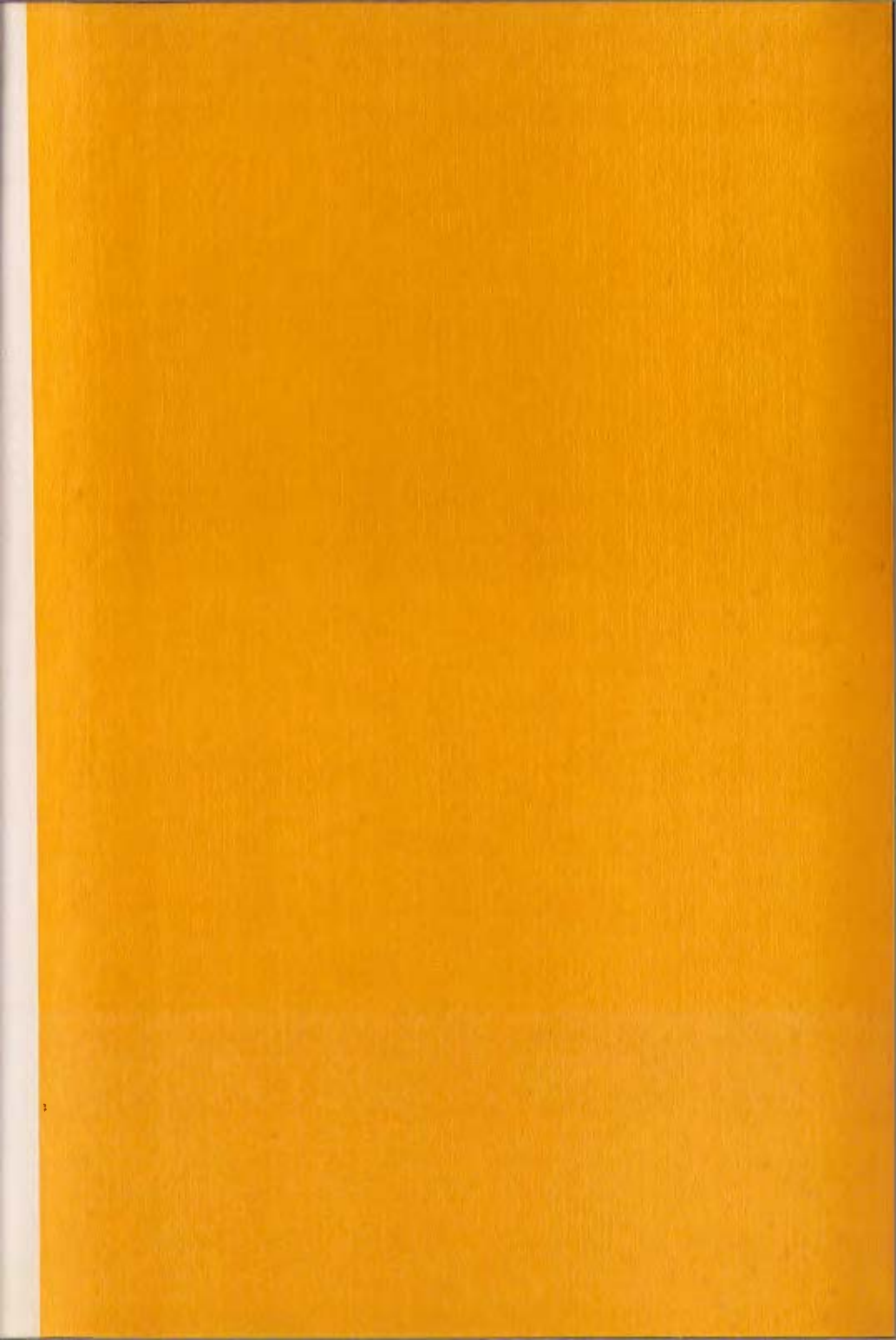
17. *...*

18. *...*
19. *...*

20. *...*
21. *...*

22. *...*
23. *...*

24. *...*
25. *...*



ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10108-4
ISSN 0375-250X