



Statlig opinionsbildning är diskriminerande

Statsstyrd opinionsbildning bryter mot kravet på opartiskhet och leder till diskriminering

På senare år har statliga myndigheter skapat sig en egen agenda och torgför egna åsikter som om man vore självständiga aktörer i svensk politik, i konkurrens med partier och medborgare. Detta strider mot grundlagens krav på opartiskhet. Skatteverket har pekats ut som särskilt aktivt i att driva en egen politisk linje. Rapporten föreslår att myndigheter förbjuds att bedriva opinionsbildning och att reglerna kring tjänstefel skärps. Medborgarna föreslås kunna anmäla myndighetsbeslut genom rättsbesvär, liknande kommunbesvärsinstitutet.

Rättssäkerheten hotas när Skatteverket agerar både polis och domstol

Skatteverket har stora befogenheter att på eget initiativ besluta om överraskningsrevisioner utan att det finns misstanke om brott. Dessutom finns juridiska otydligheter i skattelagstiftningen som ger utrymme för godtycke från Skatteverkets sida. Den skattskyldige hamnar i underläge och rättssäkerheten äventyras. Rapporten föreslår bl a att oanmälda taxeringsrevisioner ska beslutas av domstol vid brottsmisstanke, och att statliga tjänstemän som bryter mot kravet på opartiskhet kan straffas för tjänstefel.

RAPPORT FRÅN MEDBORGARRÄTTSRÖRELSEN
av Dick Erixon

November 2008
ISBN 978-91-85919-01-7

Förord

Årets debatt om signalspaning har varit nyttig, av helt andra skäl än hur det går med FRA-lagen. Diskussionen har nämligen satt fingret på frågan hur mycket statliga myndigheter ska få göra, hur långt deras maktbefogenheter faktiskt sträcker sig. Det har blivit uppenbart att politiker ofta ställer sig på myndigheternas sida, inte på medborgarnas. Detta trots att politikerna är valda för att företräda just medborgarna.

Myndigheter blir också allt mer aktiva i samhällsdebatten. Man försöker påverka opinionen och agerar ibland som om man vore politiska partier med egna program. Detta sker i strid med grundlagen, som tydligt talar om att statliga myndigheter ska uppträda sakligt och opartiskt.

När myndigheter ingriper i opinionsbildningen på ena sidan av en argumentation, betyder det att man missgynnar andra ståndpunkter. Därmed blir den fria åsiktsbildningen snedvriden på ett sätt som undergräver demokratin. Regeringsrådet Gustaf Petrén har konstaterat att det i dessa lägen finns en uppenbar risk för diskriminering. De meningsriktningar som inte får något statligt stöd kommer givetvis i ett sämre läge än den statsunderstödda riktningen.

I rapporten lyfts ett aktuellt fall fram som visar hur Skatteverket genom uppseendeväckande uppgifterna, som senare visade sig vara grovt osakliga, påverkat samhällsdebatten om ränteavdrag i vissa företag som Skatteverket kallar räntesnurror. I syfte att påverka den politiska dagordningen bröt Skatteverket mot kravet på saklighet och opartiskhet. Utspelen i medierna var riktade till politikerna, som omedelbart intog Skatteverkets perspektiv och ståndpunkter. Finansministern tvingades i våras lova att undersöka hur ett så stort skattebortfall kan förhindras. På falska premisser hade Skatteverket lyckats med sitt uppsåt.

I detta fall står Skatteverkets fiskala intresse mot andra viktiga ambitioner, som enklare regler, mindre byråkrati och gott företagsklimat. Dessa ståndpunkter blir diskriminerade genom Skatteverkets agerande. Myndigheten ska helt enkelt inte ha någon mening om vilka skatter och hur höga skatter Sverige ska ha. Skatteverket ska driva in de skatter som riksdagen beslutat i demokratisk ordning. Frågor om nivåer på och utformning av skatter är politiska och hör hemma i den fria åsiktsbildningen som ska ske mellan partier, politiker, föreningar och medborgare. Statens myndigheter får inte knuffa denna samhällsdebatt i någon riktning.

Det är viktigt att sätta stopp för den diskriminering som sker från myndigheternas sida inom opinionsbildningen. Ingen åsikt får premieras framför någon annan i statlig tjänsteutövning.

I det andra avsnittet diskuteras Skatteverkets taxeringsrevision ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Det finns luckor i lagstiftningen som sätter de skattskyldiga i ett underläge gentemot myndigheten på ett sätt som är olyckligt. Också här ges exempel på maktmissbruk från myndighetens sida, där kritik riktats mot Skatteverket från såväl Regeringsrätten som från Justitieombudsmannen.

Vår vaksamhet mot myndighetsmissbruk är idag otillräcklig. Lagöverträdelser från myndighetspersoners sida borde kunna beivras genom att lagen om tjänstefel skärps och genom att justitieombudsmannens ställning återupprättas. På något sätt är det en paradox att ju större staten har blivit, ju svagare har kontrollfunktionerna blivit. Det rimmar illa med en rättsstat.

Dick Erixon
Ordförande i Medborgarrättsrörelsen

Avsnitt 1:**Statsstyrd opinionsbildning innebär diskriminering****Den fria åsiktsbildningen lika central som allmän rösträtt**

Den svenska demokratiska ordningen vilar på två grundstenar i Regeringsformens första paragraf: allmän och lika rösträtt samt fri åsiktsbildning. Alla medborgare är jämlika när det gäller "en person, en röst". Men hur är det med den fria åsiktsbildningen? Finns samma regel om lika förutsättningar när statliga myndigheter bedriver opinionsbildning?

Denna fråga behandlade regeringsrådet Gustaf Petrén i skriften "Om våra rättigheter" (Rättsfonden 1990), och där han skrev:

Tanken är enkel: envar skall i frihet bilda sig en uppfattning om saker och ting och skall sedan kunna, genom att avge sin röst i de politiska valen, ge uttryck för denna sin uppfattning. Åsiktsbildningen förutsätts ligga till grund för agerandet som väljare. Ur denna synpunkt kan den fria åsiktsbildningen ses som själva fundamentet för vår demokrati.

I Regeringsformens andra kapitel, som handlar om grundläggande fri- och rättigheter, anges de friheter som ingår i åsiktsbildningen: informationsfriheten, yttrandefriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten.

När det i Regeringsformen blir fråga om att ange förutsättningarna för att inskränka i dessa grundläggande friheter (RF 2:12) understryker vår grundlag den fria åsiktsbildningens betydelse. Inskränkningar får inte sträcka sig så långt att de blir ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får inte ske på sådant sätt att den fria åsiktsbildningen kommer i farozonen.

Vi tar ofta yttrandefriheten för given. Ja, yttrandefriheten framställs som så stark att vi oftare diskuterar inskränkningar i den än hur vi ska skydda denna för demokratin så grundläggande frihet. Och det förekommer sällan diskussion och analyser om risker som den fria åsiktsbildningen utsätts för i det moderna samhället.

En sådan risk är att staten inte upphäver rättigheterna i sig, men genom den starka makt över ekonomin som staten successivt tillskansat sig sedan 1960-talet kan rubba den jämlikhet som fri åsiktsbildning förutsätter. När staten förfogar över ungefär halva landets ekonomi, finns uppenbar risk att statens myndigheter skaffar sig ett ekonomiskt övertag i opinionsbildningen som ingen kan svara upp emot.

Om den fria åsiktsbildningen för demokratin är lika viktig som rösträtten, är det centralt att staten och de offentliga myndigheterna inte tillåts agera på ett sådant sätt att de slår ut förutsättningarna för denna åsiktsbildning genom otillbörlig aktivism.

Myndighetsaktivism riskerar att undergräva den fria åsiktsbildningen

De grundlagsfästa friheterna syftar till att ge alla och envar rätt att yttra sina tankar och åsikter i vilka ämnen som helst, och på detta sätt skapa ett fritt meningsutbyte i det svenska samhället. Men hur ser det ut i praktiken? Gustaf Petrén skrev:

Mot bakgrund av den centrala betydelse för hela rättighetssystemet som tilläggs den fria åsiktsbildningen är det anmärkningsvärt att lagstiftaren gjort så litet för att klarlägga hur denna fria opinionsbildning skall i praktiken säkerställas. /.../

I själva verket beror friheten i åsiktsbildningen i hög grad av hur opinionsfriheterna rent faktiskt blir utnyttjade och kan utnyttjas.

Så länge olika aktörer agerar som enskilda medborgare eller som företrädare för föreningar, företag och andra frivilliga sammanslutningar råder jämlika förutsättningar att i öppen tävlan förse medborgarna med de underlag, fakta och värdegrundade argument som kännetecknar en fri meningsbildning och detta inom alla samhällsområden.

Men vilka blir konsekvenserna när statliga myndigheter med hjälp av omfattande skattefinansiering ger sig in i samhällsdebatten för att påverka opinionen i en eller annan riktning? I hur hög grad kan offentliga myndigheter genom sin verksamhet inverka på den fria åsiktsbildningen utan att staten – i praktiken – upphäver denna?

Det uppstår utan tvivel risk för att den fria åsiktsbildningen blir mindre fri och mer styrd av statliga makthavare. Extremfallet finner vi i dagens Ryssland. Bara röster som är lojala mot statsledningen tillåts komma till tal. Genom olika metoder tvingar staten medierna till omfattande självcensur.

Ingrepp av det slaget är inte troliga i Sverige. Men det finns risk att balansen och det som kan upplevas som fair play rubbas om statliga myndigheter börjar agera som självständiga aktörer i opinionsbildningen och sätter in sina omfattande resurser för att påverka och styra samhällsdebatten.

Att sådan risk finns demonstreras i avsaknaden av tydliga spelregler för statliga myndigheter när det gäller åsiktsbildningen.

Grundlagen om myndigheters ställning i åsiktsbildningen

En intressant fråga är vad Regeringsformen säger om myndigheternas ställning i den ständigt fortgående meningsbildningsprocessen i den svenska demokratin. Vilka regler styr deras agerande?

Den offentliga makten i form av myndigheter har i 1 kap 2 § i Regeringsformen underkastats vissa generellt utformade normer som skall tjäna till vägledning för deras handlande. Där sägs exempelvis att det allmänna skall verka för att demokratiska idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Här åläggs alltså de offentliga organen att driva opinionsbildande

verksamhet, dock i ett ämne som omfattar landets konstitutionella grund: det demokratiska tänkesättet.

När det gäller förvaltningsmyndigheterna åläggs de i 1 kap 9 § RF att i sin verksamhet iaktta opartiskhet och saklighet. Gustaf Petrén uttolkade denna paragraf:

Inte minst när det gäller ren information men också i fråga om offentlig meningsbildning är kravet på objektivitet ett viktigt moment. Det är således formellt grundlagsstridigt om en statlig myndighet ägnar sig åt en starkt tendentiös förmedling av fakta.

Detta grundlagsfästa objektivitetskrav gäller att iaktta för alla myndigheter och är en bestämmelse de inte kan frita sig ifrån, även om de också har en lydnessplikt i förhållande till regeringen.

Stora allmänna satsningar görs för att stödja en fri åsiktsbildning. Staten avsätter årligen betydande belopp för att säkerställa opinionsbildning i demokratisk anda, bland annat i form av partistöd, presstöd och till en rad andra verksamheter, exempelvis för folkbildning i studieförbund. Gemensamt för dessa är att staten håller sig åsiktsmässigt neutral. Den tar inte ställning i förhållande till de budskap som sprids.

Av liknande slag är den statliga medverkan vid informationsspridning i samband med rådgivande folkomröstningar. Statsmedel anvisas då till de olika meningsriktningarna som står emot varandra i den aktuella folkomröstningen, för spridande av information till medborgarna i saken som ska avgöras. Genom likabehandling bibehåller staten sin neutralitet och opartiskhet i enlighet med grundlagens krav.

Statsstyrd åsiktsbildning diskriminerar

Vid sidan om de ovan nämnda inslagen av åsiktsbildning där staten förhåller sig neutral, förekommer andra informationsinsatser som tvärtom har till syfte att påverka medborgarna i en bestämd riktning.

När stat och kommun på detta sätt ingriper i meningsbildningen är skälet vanligen att det föreligger ett starkt allmänt intresse av att främja utvecklingen av en viss grundton i samhällsopinionen. Det kan vara kampanjer mot våld, mot användning av droger eller för mer miljövänligt beteende. Syftet är som sagt att styra åsiktsbildningen i en viss riktning. Initiativet kan komma från regering eller riksdag, som via statsbudgeten avsätter medel för ensidigt inriktade kampanjer för att förmå medborgarna att handla på ett visst sätt. Om detta skrev Gustaf Petrén:

Spörsmålet inställer sig härvid naturligen huruvida en av ett majoritetsbeslut i riksdagen styrd kampanj är förenlig med föreskriften om att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Det är lätt att teckna allehanda scenarion där en riksdagsmajoritet beslutar att bruka statens medel för att i en viss fråga söka övertyga en majoritet av rikets invånare, som har motsatt uppfattning i förhållande till riksdagsmajoriteten, om det felaktiga i deras ståndpunkt.

Det är här frågan kan väckas om en förmyndarmentalitet i svenskt offentligt liv. Om den enskilde inte förstår sitt eget bästa, motiverar det krav på att offentliga myndigheter, som anses veta bättre, övertalar en motsträvig majoritet så att de kommer till insikt om det felaktiga i deras ursprungliga uppfattning.

Men denna syn är inte förenlig med fri åsiktsbildning. Myndigheter har ingen gentemot medborgarna överordnad roll. Tvärtom ska myndigheterna tjäna medborgarna.

När staten och myndigheter ändå intar ståndpunkter som inte är neutrala och opartiska, betyder det att den meningsriktning som kan stödja sig på statliga medel får ett övertag i förhållande till den riktning som utan sådant stöd förespråkar en annan lösning av en aktuell fråga. Gustaf Petrén drog slutsatsen:

Här är av vikt att observera den snedvridning som ofta uppkommer när staten anvisar medel för spridande av en viss åsikt. Det finns då en uppenbar risk för diskriminering. De meningsriktningar som inte får något statligt stöd kommer givetvis i ett sämre läge än den statsunderstödda riktningen.

I 2 kap 15 och 16 §§ i Regeringsformen finns regler som förbjuder diskriminering genom lagstiftning. Det man här tänker på är i främsta rummet lagstiftning som verkar inskränkande på något sätt. Beträffande den bidragsgivning vi nu behandlar gäller det den diskriminering som indirekt följer av att vissa meningsriktningar får ett effektivt ekonomiskt stöd medan andra meningsriktningar lämnas att klara sig själva.

Det är självfallet allvarligt att staten riskerar att bidra till diskriminering. Därför är det angeläget att problemställningen närmare kan analyseras utifrån grundlagens krav på fri åsiktsbildning.

På det kommunala området är läget något bättre när det gäller möjligheter för medborgare att få tvivelaktiga kommunala beslut om att ställa skattemedel till förfogande för viss åsiktsbildning. Här finns nämligen möjlighet att kommunbesvärsvägen få kommunala bidragsbeslut som kränker den kommunala likställigheten upphävda i domstol.

På nationell nivå är medborgarna hänvisade till nämnda 9 § i första kapitlet i Regeringsformen som av myndigheter kräver saklighet och opartiskhet. En starkt partisk information från en myndighets sida är inte förenligt med denna grundlagsregel. Gustaf Petrén skrev:

Det är viktigt att den statliga informationsverksamheten ständigt granskas från denna utgångspunkt. Om statsmedel används enligt budgetbeslut för att allmänt informera befolkningen på en viss punkt, är det av hänsyn till de demokratiska spelreglerna av väsentlig betydelse att informationen blir så allsidig som möjligt, och inte bestäms exempelvis av personliga värderingar hos de tjänstemän som har fått uppdraget att ombesörja informationens spridande.

En konflikt uppstår lätt för den som har att i tjänsten ge en saklig och opartisk information, om han är starkt övertygad om riktigheten av den egna uppfattningen i frågan.

Med tanke på att riskerna är så uppenbara att statliga företrädare avviker från grundlagens krav på opartiskhet och saklighet, och konsekvenserna i form av diskriminering är så allvarliga, samtidigt som möjligheterna är begränsade att få överträdelser prövade i domstol, är det ytterst angeläget att vi i den allmänna debatten kritiskt granskar myndigheternas framfart.

Vi behöver en mer genomträngande diskussion av myndigheternas opinionsbildning. Hittills har den statliga medverkan i opinionsbildningen inte uppmärksammats tillräckligt. Är åsiktsbildningen verkligen fri i grundlagens mening, när staten ingriper med sina mäktiga resurser på ena sidan i en tvistig fråga?

Gustaf Petrén summerade:

Det finns inte mycket annat att göra än att falla tillbaka på grundlagens krav på saklighet och opartiskhet i 1 kap 9 § RF. Urholkar man dessa krav i praxis och gör vägen fri för myndigheternas godtycke när det gäller deras medverkan i den offentliga debatten, är gärdet upprivet. Grundlagsreglerna till skydd för den fria åsiktsbildningen blir då tomma ord.

De juridiska möjligheterna för medborgarna att ifrågasätta lagligheten i statliga myndigheters beslut, på samma sätt som kommunbesväret, bör införas så att granskningen av myndighetsutövningen skärps. Mer om detta nedan.

Omfattningen på statlig opinionsbildning

Det är svårt att mer exakt kartlägga hur mycket olika statliga myndigheter faktiskt lägger ut på opinionsbildning. I vintras presenterade Förvaltningskommittén ett delbetänkande med titeln "Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter" (SOU 2007:107). Där diskuteras myndigheternas informationsverksamhet och särskilt den del som är opinionsbildande.

Utredningen medger att "om myndigheter inom ramen för sitt informationsuppdrag driver opinionsbildningen för långt kan det uppfattas som att myndigheten politiserar sitt uppdrag". Det konstateras att "vad som är fakta och vad som är åsikter är diskutabelt" och att underliggande värderingar därmed av myndigheter kan presentera som skenbart objektiv information.

Denna opinionsbildning kan medföra att myndigheter "inte enbart betraktas som instrument för att genomföra en politisk vilja" utan som en politisk aktör i sig själv.

Utredningen kommer fram till slutsatsen att myndigheter får bedriva opinionsbildande verksamhet, men att den, som all annan verksamhet inom myndigheten, måste "bedrivas med iakttagande av saklighet och opartiskhet".

Från Medborgarrättsrörelsen finner vi skäl att ifrågasätta att statliga myndigheter håller sig inom ramen för framför allt "opartiskhet". Myndigheter har ett egenintresse i den verksamhet de är satta att utföra. Man har kunskaper och erfarenhet inom ett avgränsat område, expertkunskaper som går att exploatera gentemot den mediala och politiska arenan i ett eller annat syfte.

I nämnda utredning försöker man uppskatta hur stora belopp som statliga myndigheter lägger ut på opinionsbildning. Man citerar olika källor och har själva efterhört hos myndigheterna om vilka belopp de anser sig spendera på opinionsbildning. Siffrorna pendlar mellan 300 miljoner kronor och 2 miljarder kronor per år i opinionsbildning, alltså till annat än informationsbroschyrer om hur blanketter ska fyllas i mm.

Det är ansenliga summor som föreningsliv och enskilda medborgare inte kan mäta sig mot. Bara de allra största partierna och intresseorganisationerna kommer ens i närheten av de resurser som staten själv använder för att påverka samhällsopinionen.

Man skulle kunna säga att Sverige är på väg att bli ett samhälle som drivs framåt av en statlig byråkrati snarare än bärs upp av medborgarengagemang och folklig åsiktsbildning.

Statens aktörer bestämmer vad som ska debatteras genom att pumpa in stora summor av skattebetalarnas pengar i opinionsbildningen. Detta är inte förenligt med demokrati och folkvalde, utan snarare byråkratvælde.

Skatteverkets opinionsbildning går över gränsen

När myndigheters inverkan på svensk samhällsdebatt diskuteras, används ofta Skatteverket som exempel. Ingen myndighet har gått längre i val av uppseendeväckande metoder, exempelvis genom bioreklam riktad till unga, eller när det gäller val av kontroversiella budskap.

Myndigheter som använder skatteresurser för att informera om tobakens skadeverkningar eller försöker förebygga ungdomsvåld med budskap om att man ska bry sig om varandra istället för att slå, utgör själva budskapet ett sorts alibi för att konsumera skattepengar: vem kan vara emot att informera om medicinska risker med tobak? Vem vill att ungdomar ska slå ihjäl varandra?

Men Skatteverket har ägnat sig åt en annan sorts opinionsbildning. Man har propagerat för nyttan med höga skatter. Det är en direkt partipolitiskt skiljande fråga, som dessutom utgör en vattendelare mellan höger och vänster på den politiska skalan. Skatteverket har tagit ställning i värdeladdade, kontroversiella och partiskiljande åsikter, och agerar därmed aktivt mot andra samhällsuppfattningar. Närmare ren partipolitik än så här, är det svårt att komma.

När en myndighet på detta sätt blir en part och aktör i samhällsdiskussionen har man vida överskridit de krav på opartiskhet och saklighet som grundlagen ställer.

Det var år 2002 som Skatteverket inledde en kampanj för att förändra ungdomars attityd till skatter. Bakgrunden var att man i undersökningar av medborgarnas inställning till skatter

fann att ungdomar hade en mer negativ attityd till höga skatter än övriga åldersgrupper. Enligt ovan nämnda utredningsbetänkande såg Skatteverket "en risk med att denna attityd skulle kunna hålla i sig även när ungdomarna kom upp i förvärvsarbetsålder, vilket skulle kunna hota skattemoralen på sikt". Utredningsbetänkandet fortsätter:

Mot denna bakgrund beslöt Skatteverket att starta en informationskampanj för att påverka ungdomars attityd till skattesystemet. Den mest uppmärksammade delen av kampanjen, som sträckte sig över flera år, var en film som distribuerades till gymnasieskolorna samt visades i TV och på bioografer.

Det blev en omfattande debatt om Skatteverkets kampanj, där kritiken gick ut på att Skatteverket tog ställning för höga skatter genom att hävda att en mängd samhällsfunktioner inte skulle fungera om de inte utfördes och finansierades offentligt. Detta är en ideologisk debatt och inte fakta. Självfallet kan de flesta insatser i ett välfärdssamhälle utföras och finansieras på andra sätt än via skattemedel.

Särskilt uppenbart blev det i Skatteverkets bioreklam: där hävdades att gräset på fotbollsplanerna inte kommer att bli klippta om inte skatterna är höga. Föreningsliv och grannsamverkan är uppenbarligen inte något som Skatteverket räknar med eller litar till.

Kritiker, som riksdagsledamoten Anna Kinberg (m) menade att "opinionsbildning i ett fritt land sker genom medborgare, medier och partier. Stat och myndigheter är underställda deras vilja. Att stat och myndigheter talar om för partier, medier och medborgare vad vi ska tycka och tänka hör däremot diktaturer till." (SOU 2007:107, s 34)

I riksdagsdebatt framförde Tobias Krantz (fp) kritik med utgångspunkt i ansvarsfördelningen i en demokratisk stat: "Av vem ska man utkräva ansvar när myndigheter ägnar sig åt att leka politiker?" (dito, s 35)

Statliga myndigheter ägnar sig också åt lobbying

Det senaste året har Skatteverket ånyo genomfört en kampanj, nu mot så kallade "räntesnurror", det vill säga ränteavdrag i företag. Men denna gång riktar sig budskapet till regeringens och riksdagens ledamöter, över huvudet på medborgarna. Detta är en metodik som brukar kallas lobbying. Det är när mäktiga intressen riktar sig till beslutfattare, antingen direkt och utan insyn eller/och via påtryckningar genom mediekampanjer.

Demokratiutredningen (SOU 2000:1) tog upp frågan om förvaltningarnas roll i demokratin och varnade för risken "att man underskattar värdet av att ha en förvaltning som även bjuder politikerna motstånd i kraft av sin erfarenhet, kunskap och självständighet." Man kom till slutsatsen:

"Med oro ser vi dock hur verk och myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksamhetsintresse. Vi finner det stötande och anser att det är en misshushållning med skattemedel. Det röjer en allvarlig missuppfattning av vari deras medborgaruppdrag består. Det urgröper tilltron till deras opartiskhet, som vi utvecklat i lobbyingskapitlet." (s 95)

Skatteverkets agerande när det gäller företags ränteavdrag har inneburit att man via medierna överdrivit innebörden av avdraget. Man målade i vintras upp en bild om att hela bolagsbeskattningen blir "frivillig" om inte möjligheten att göra detta ränteavdrag avskaffades. Det skulle innebära en förlorad skatteintäkt på över 100 miljarder kronor för staten varje år.

Vissa riksdagsledamöter nappade på Skatteverkets uppseendeväckande hotbild och ställde frågor under våren 2008 till finansministern om han avsåg att agera. Och finansministern lovade snabbt att regeringen ska se över skattelagstiftningen. Men nu när politikerna börjat visa intresse för frågan under våren 2008 hade Skatteverket tonat ner betydelsen av ränteavdraget. Nu sades det handla om 60 miljarder kronor. Men det handlade fortfarande om ett så stort belopp att finansministern med nödvändighet hade anledning att agera.

Skatteverket har fortsatt sina mediala utspel om vilka allvarliga konsekvenser ränteavdraget har för statsfinanserna. Skatteverket har drivit på och dramatiserat frågan på ett sätt som inte kan vara något annat än en medveten och planerad lobbykampanj.

I somras lade Skatteverket fram sitt förslag om hur ränteavdragen skulle begränsas. Men nu hävdade Skatteverket att de speciella ränteavdrag det handlar om endast har en skatteeffekt på 6-7 miljarder kronor. Frågan är ännu inte avgjord eftersom kritiken mot Skatteverkets förslag är hård.

Myndigheten har ett ensidigt och snävt fiskalt intresse, just det som Demokratiutredningen varnade för.

Skatteverket har inte till uppgift att skapa ett gott företagarklimat och bryr sig därför inte om aspekter av detta slag. Regelförenklingar tillhör en av de viktigaste aspekterna för att Sverige ska kunna få fler och växande företag. Men Skatteverket agerar i motsatt riktning: man vill skapa fler och krångligare regler. Ränteavdrag ska bara få ske för vissa verksamheter och inte för andra.

Den allvarliga demokratiska frågan i exemplet med ränteavdragen är, vem företräder medborgarna när den aktuella myndigheten med stor kraft och kunskap bedriver lobbying mot politikerna för att just deras perspektiv ska bli avgörande?

Skatteverket använder skattemedel för att via lobbying påverka makthavarna över medborgarna och företagens huvuden. De senare har ingen chans att svara upp mot Skatteverket, som kan sätta mängder med statsanställda som på heltid kan försvara Skatteverkets egenintresse.

Olika remissinstanser anser att de aktuella ränteavdragen är viktiga för att kunna utveckla ny verksamhet, skapa jobb och bidra med tillväxt.

Här finns alltså andra aspekter på Sveriges ekonomi och skatter än den rent fiskala som Skatteverket företräder.

Det finns olika politiska aspekter att väga mot varandra. Enligt grundlagen är det medborgarna och de av medborgarna förtroendevalda som ska göra dessa avvägningar. Det

är inte i överensstämmelse med grundlagen att en statlig myndighet som Skatteverket åsidosätter eller "kortslyter" denna demokratiska process för att partiskt och med all kraft agera för den egna myndighetens intresse.

Det måste finnas en tydlig rågång mellan förvaltning och partipolitik. Grundlagen kräver att myndigheter är opartiska. Så är inte fallet i dag. Det är ett allvarligt hot mot demokratin.

I det avslutande kapitlet föreslås en rad åtgärder för att komma tillrätta med det hot mot demokratin och den diskriminering som Skatteverkets agerande är exempel på.

--- o ---

Avsnitt 2:

Rättssäkerheten hotas när Skatteverket agerar både polis och domstol vid taxeringsrevision

Vid sidan om opinionsbildning och lobbying utgör Skatteverket också ett angeläget fall när det gäller rättssäkerheten i myndighetsutövning. Den röda tråden är också här frågan om opartiskhet. Den ska enligt grundlagen gälla i såväl aktiviteter utåt som i arbetet inom myndigheterna.

I takt med det stigande skattetrycket har behovet av skattekontroll ökat. Och i detta arbete finns uppenbara risker för att rättssäkerheten åsidosätts.

År 1955 infördes taxeringsrevision istället för den tidigare bokförningsgranskningen. Staten skulle nu inte bara kontrollera bokföringen utan även undersöka annat material för att uppnå effektiv kontroll. I avhandlingen "Taxeringsrevision ur ett rättssäkerhetsperspektiv" (Jure) skriver Mats Höglund:

Redan här finner man en viss osäkerhet om vad som kan betraktas som tvångsåtgärder och vad som kan betecknas som taxeringsrevision i samverkan med den skattskyldige. (s 123)

Skatteverket fick några år senare, 1960, ännu större befogenheter i att avgöra var och när taxeringsrevisioner skulle äga rum. Politikernas bredvillighet att ge Skatteverket ökade befogenheter ska naturligtvis ses i ljuset av det ökande skattetrycket.

Men eftersom denna vilja att ge större befogenheter till Skatteverket bygger på misstänksamhet mot de skattskyldiga för att de fuskar, kommer den i konflikt med myndigheternas grundlagsfästa krav på opartiskhet.

Enpartsförfarandet bygger på opartiskhet

Utredningen (SOU 1960:36) utsattes för hård kritik från remissinstanserna. Sveriges Advokatsamfund ansåg att förslaget präglades av nära nog "fullständig brist på förståelse av andra intressen än de fiskala".

Och detta fiskala intresse – alltså att fånga upp så mycket skattemedel som möjligt – står i konflikt med rättssäkerheten för de skattskyldiga. Skatteverket blir en motpart som misstror den skattskyldige.

Men detta står i strid med principen om enpartsförfarande, som bygger på att den skattskyldige medverkar i handläggningen och att Skatteverket utreder och beslutar ensamt om taxering. Detta till skillnad från tvåpartsprocesser i domstol, där den skattskyldige inte behöver medverka utan motparten har att bevisa misstankar om brott inför domstolen, som avgör.

Enpartsförfarandet ställer mycket höga krav på Skatteverket när det gäller opartiskhet. Skatteverket ska lika gärna sänka skattebelopp som höja dem. Något fiskalt intresse får inte råda. Mats Höglund konstaterar att Lagrådet godkänt enpartsförfarandet, och tillägger:

Lagrådet ansåg att beslutsmyndigheten självfallet inte borde betraktas som den enskildes motpart och förordade att det uttryckligen skulle anges att myndigheten blev den enskildes motpart först när handlingarna i ärendet överlämnats till domstol. (s 46)

Det här synsättet kräver att medborgarna har obegränsat förtroende för att statens företrädare i myndigheter alltid uppträder oklanderligt. Höglund skriver:

Skatteverkets agerande innebär en svår balansgång eftersom verket måste beakta den skattskyldiges invändningar samtidigt som man inte alltid kan utgå från att alla uppgifter är korrekta. Det är enligt min mening inte acceptabelt att Skatteverkets tjänstemän ställer ledande frågor enbart i syfte att höja taxeringen. (s 101)

Så fort Skatteverket börjar agera likt en åklagare, sätter man enpartsförfarandet ur spel. Fördelen med enpartsförfarandet är att myndigheten kan ställa frågor som den skattskyldige är tvingad att lämna svar på, med hot om böter, även om det talar till dennes nackdel. Sådana frågor behöver den skattskyldige inte svara på under en domstolsprocess. I domstol ligger hela bevisbördan på åklagaren.

Det är viktigt att dessa rättigheter och skyldigheter hålls isär vid skatteutredningar. Genom att driva enpartsförfarandet för långt, finns en uppenbar risk för maktmissbruk från Skatteverkets sida, inte minst mot bakgrund av den större kunskap och erfarenhet som myndigheten besitter i förhållande till enskilda. Detta kan undergräva den skattskyldiges rättssäkerhet.

Exempel på hur Skatteverket bryter mot kravet på opartiskhet

Det spelar ingen roll hur finjusterad lagstiftningen är om den inte följs. Och ju högre kraven är på balanserade och opartiska utlåtanden desto större är risken att befattningshavarna inte klarar av att leva upp till dem. För att konkretisera problematiken lyfts här fram några exempel på hur den för en rättssäker taxering helt avgörande opartiskheten kan sättas ur spel vid taxeringsrevisioner. Här följer ett första exempel:

I ett ärende riktar JO hård kritik mot en skatterevisor som påstått sig ha tillgång till "tillgänglig" statistik rörande andra företag inom branschen "som visade att det förekom bruttovinster med viss procentsats". Det framkom under taxeringsprocessen att det åberopade materialet inte kunde ses som bruttovinststatistik. JO ansåg att skatterevisorn helt borde ha avhållit sig från bruttovinstresonemang i ärendet. Skatterevisorns ovillighet att öppet redovisa underlaget, trots att den skattskyldige vid ett flertal tillfällen uttryckligen begärt att få ta del av detta kritiserades av JO som också hävdade att bristerna i handläggningen lett till onödiga processkostnader för såväl den skattskyldige som staten.

Det är naturligtvis viktigt av rättssäkerhetsskäl att den skattskyldige i en kontradiktorisk process har möjlighet att få ta del av det material som åberopas av Skatteverket för att kunna bemöta det. (JO 1982/83 s 309)

Mats Högberg ger fler exempel som visar att Skatteverket inte alltid uppträder opartiskt:

I rättsfallet RÅ 1995 ref 31 ville dåvarande RSV skönstaxera ett företag med hänvisning till att bruttovinsten avvek från vad som kunde anses vara normalt inom branschen och att delägarna inte kunde lämna en nöjaktig förklaring till detta ... Det finns enligt Regeringsrätten normalt betydande osäkerhetsmoment hos en bruttovinstkalkyl ... Trots att den skattskyldige i det aktuella fallet hade lämnat mycket allmänna förklaringar, som dock inte framstod som osannolika, fann Regeringsrätten inte tillräckliga skäl för skönstaxering. (s 106)

Ett tredje fall rör en revisionspromemoria där Skatteverket mot slutet av sin revision skickat ut många och komplicerade frågor till en näringsidkare som har att svara inom två veckor. Därmed har näringsidkaren inte fått möjlighet att lämna tillräckligt uttömmande svar, vilket strider mot kommunikationskravet i enbartsförfarandet (JO 1985/86 s 352).

I ett fjärde fall har JO reagerat mot en promemoria från Skatteverket som hade fört tanken till rent straffrättsliga bedömningar eller varit insinuanta. Dessutom hade skatterevisorn underlåtit att redovisa omständigheter till den skattskyldiges förmån. (JO 1978/79 s 281)

Oanmälda revisioner är att likna vid husrannsakan

Idag kan Skatteverket själva besluta om så kallade överraskningsrevisioner. Det är ett stort ingrepp i den skattskyldiges integritet, och kan liknas vid husrannsakan.

Skatteverkets möjligheter att utföra omfattande taxeringsrevision bör vara stora, men villkoren för taxeringsrevisioner bör bli mer förutsebara genom att de mer utförligt regleras i taxeringslagen och i lagen om tvångsåtgärder. Av effektivitetsskäl bör det inte vara möjligt att överklaga beslut om taxeringsrevision, men det är då viktigt att Skatteverket lever upp till höga krav på omdöme och opartiskhet. Beslut om taxeringsrevision bör därför bedömas av en överordnad till den tjänsteman som föreslår en sådan.

När det gäller beslut om överraskningsrevision kräver proportionalitetsprincipen att någon annan än Skatteverket självt beslutar om sådan. Det finns inga skäl till varför Skatteverket ska ha större befogenheter än polisen. I sin avhandling föreslår Mats Höglund att behörigheten att fatta beslut om överraskningsrevision tillfaller länsrätten sedan Skatteverket framfört hemställan om sådan.

Det är en rimlig ordning som snarast borde införas i svensk rätt.

--- o ---

Avsnitt 3:

Förslag till förstärkt rättssäkerhet

1. Förbud för myndigheter att bedriva opinionsbildning och lobbying

Den svenska regeringsformens bestämmelser om statliga myndigheters opartiskhet och saklighet (1 kap 9 § RF) och om fri åsiktsbildning (1 kap 1 § RF) behöver förtydligas för att förhindra diskriminering. Av formuleringarna i grundlagen bör framgå att myndigheter är förbjudna att bedriva opinionsbildning och lobbying.

2. Tydligare regler vid skatterevision

Det är viktigt att lagstiftningen gör klart när den skattskyldige övergår från att vara granskad enligt normalt förfarandet, till att anses vara misstänkt för brott, samt i vilken utsträckning den enskildes uppgifter får användas, sedan de överlämnats vid enpartsförfarande. Den skattskyldiges passivitetsrätt och hur information, som tidigare lämnats av denne, får användas måste regleras i lag.

3. Oanmäld taxeringsrevision efter domstolsbeslut

Behörigheten att fatta beslut om överraskningsrevision bör tillfalla länsrätten sedan Skatteverket framfört hemställan därom.

4. Skärpt straffansvar vid tjänstefel

Nuvarande regler för tjänstefel begränsar högst avsevärt statliga tjänstemäns straffansvar. Här bör de regler som var i kraft fram till 1975 återinföras.

5. Införande av rättsbesvär

På det kommunala området finns kommunbesvär som ett rättsmedel att få kommunala beslut legalitetsprövade av domstol. För att bota bristen på möjligheter till domstolsprövning av förvaltningsbesluts laglighet hos statliga myndigheter som Skatteverket, vore det enkelt att inrätta "rättsbesvär". Detta rättsmedel innebär att förvaltningsdomstolar kan pröva lagligheten i beslut om exempelvis reklamkampanjer som riskerar att sätta grundlagens krav om opartiskhet åt sidan.

6. Stärkt JO-ämbete

När straffansvar vid tjänstefel återställts enligt punkt 4 ovan, innebär det att också Justitieombudsmannen återfår några av de tändar som JO hade under de första etthundra åren av ämbetets verksamhet. Under 1800-talet var det inte ovanligt att JO åtalade statstjänstemän för tjänstefel i ett tjugotal fall per år. Vid fällande dom var påföljderna inte sällan mycket kännbara: en årslön i böter, avsked eller fängelse.

Slutord

Dessa förslag har till syfte att stärka kontrollmakten utifrån ett medborgarperspektiv. Det är angeläget att myndigheter - som Skatteverket - utsätts för större granskning än den som varit aktuell under lång tid.

Erfarenheterna av reducerad kontroll och granskning av statsmakten visar att rättssäkerheten för den enskilde har satts åt sidan. En okontrollerad statsförvaltning kan bli en ohämmad statsförvaltning som utgör ett hot mot grundläggande demokratiska värden, så som de stipuleras i grundlagen.

INNEHÅLL	
Förord	2
Avsnitt 1: Statsstyrd opinionsbildning innebär diskriminering	4
Avsnitt 2: Rättssäkerheten hotas när Skatteverket agerar både polis och domstol vid taxeringsrevision	12
Avsnitt 3: Förslag till förstärkt rättssäkerhet	15
Slutord	16

Medborgarrättsrörelsen, MRR, är en religiöst och partipolitiskt oberoende organisation som arbetar för att vidga enskilda människors frihet, att stärka de medborgerliga rättigheterna och att genom grundlagsfäst maktdelning öka väljarnas kontroll över statsmakten.

Bli medlem genom att sätta in 175 kr på PG 19 69 92 – 2.



Medborgarrättsrörelsen
Box 21135
100 31 Stockholm

info@mrr.se
www.mrr.se