

Nr 14.

Ankom till riksdagens kansli den 23 mars 1917 kl. 12 m.

Bevillningsutskottets betänkande, i anledning av väckta motioner om vissa ändringar i förordningen om taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering.

(2:a avd.)

Närvarande: herrar K. G. Karlsson, Lyckholm, K. A. Nilson, Antonsson, Bäckström, Jacob Larsson, Östberg, Jespersen, Röing, Källman, Jeansson i Kalmar, Rune, Månsson, Jonsson i Hökhult, Knaust, Forssman, Bondeson, Holmström, Nilsson i Kristianstad och von Hofsten.

Till bevillningsutskottet hava hänvisats tvenne delvis sammanfallande motioner om ändringar i taxeringsförordningen.

I motionen nr 73 i första kammaren, av herr *Bäckström*, hemställes, att §§ 39 och 41 i förordningen om taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering skola givas följande ändrade lydelse:

*Motion I: 73,
av herr
Bäckström.*

§ 39.

Skattskyldig, som icke åtnöjes — — — rätt till talan, så ock envar ledamot av taxeringsnämnden, ävensom, såvitt det angår bevillningstaxeringen, vederbörande kommun, municipalsamhälle eller vägstyrelse, som är missnöjd med taxeringsnämnds beslut, må — — — stadgas i nämnda lag.

§ 41.

Prövningsnämnd skall bestå — — — föreslagna personerna, och böra nämndens ledamöter så utses, att — — — näringar.»

Motion
II: 224, av
herr Nilsson
i Kristianstad.

Herr Nilsson i Kristianstad föreslår i motionen inom andra kammaren nr 224, »att riksdagen ville besluta sådan ändring och tillägg till kungl. förordningen om taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering av den 28 oktober 1910, att dels den av Konungens befallningshavande enligt § 25 utsedda ordföranden och ena ledamoten av taxeringsnämnd böra så vitt möjligt icke vara fastighetsägare, dels ock besluta att ur § 41 i samma förordning skall utgå bestämmelsen om, att Konungens befallningshavande vid utseende av prövningsnämnd skall, så vitt möjligt är, utse hälften fastighetsägare, samt slutligen i § 39 införa stadgande om rätt jämväl för samtliga ledamöter av taxeringsnämnd att anföra besvär över taxeringsnämnds beslut.»

Tillika anhåller herr Nilsson, att utskottet måtte »formulera de ändringar eller tillägg i ovan angiven förordning, som av ett bifall betingas».

Beträffande motiveringarna för de särskilda förslagen får utskottet hänvisa till motionerna.

Utskottet.

Förevarande motioner hava det gemensamma syftet att åstadkomma en bättre avvägd beskattning av fast egendom, främst jordbruksfastigheter, och hava motionärerna var för sig ansett detta syfte främjas på det sätt, att genom ändrade bestämmelser för beskattningsnämndernas sammanfattning och befogenhet fastighetsägarnas inflytande i nämnderna bleve minskat. Med avseende härå och då herr Bäckströms båda förslag i sak jämväl ingå i herr Nilssons motion, har utskottet funnit det ändamålsenligt att behandla motionerna i ett sammanhang.

Taxerings-
nämndens
samman-
sättning.

Till behandling torde emellertid först böra upptagas det förslag, varom herr Nilsson är ensam, nämligen den föreslagna inskränkningen i Konungens befallningshavandes valfrihet vid utseendet av ordförande och en ledamot i taxeringsnämnden.

Bestämmelserna för taxeringsnämndens sammansättning äro meddelade i 25 § förordningen om taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering. Ordförande och en ledamot förordnas av Konungens befallningshavande utan hänsyn till vilken grupp av skattskyldiga de tillhöra. Till ledning för kommunernas val av övriga ledamöter är åter föreskrivet, att därvid skall »tillses, att, så vitt möjligt är, såväl ägare av jordbruksfastighet och annan fastighet som näringsidkare, arbetare och andra inkomsttagare komma att äga säte och stämma i taxeringsnämnden».

Det förslag motionären framställt till ovanberörda syftes främjande på denna punkt finner utskottet vara mindre ändamålsenligt. Taxeringsnämndens ordförande utses enligt sakens natur uteslutande med hänsyn till personliga kvalifikationer för det alltmera krävande uppdraget. Ofta innehaves detta uppdrag av kronofogden eller häradsskrivaren i orten, av borgmästaren i stad o. s. v. Enligt motionärens mening skulle en sådan person, om han tillika ägde en fastighet, låt vara blott en sommarvilla, vara inkompetent. Ett godkännande av motionärens förslag skulle hava till följd, att många nu fungerande ordförande, som genom ofta nog långvarig praxis förvärvat såväl personalkännedom som erfarenhet i författningstillämpning, nödgades avgå från sina uppdrag.

Vad nu sagts om nämndens ordförande har i allt väsentligt sin giltighet även beträffande den av Konungens befallningshavande utsedde ledamoten. Härvid torde för övrigt böra bringas i hågkomst ett uttalande av 1907 års riksdag i samband med avslag å ett då framlagt förslag om införande just av befogenhet för Konungens befallningshavande att utse en ledamot. Som bekant var riksdagen länge tveksam på denna punkt, och anordningen vann dess godkännande först i sammanhang med 1910 års nya skattelagstiftning. Tveksamheten torde berott på farhågan att fastighetsägarnas inflytande i taxeringsnämnden skulle minskas genom utvidgning av det administrativa inflytandet. I sin skrivelse den 6 maj 1907 erinrade riksdagen bland annat i avseende å berörda betänkligheter, »hurusom taxeringsmyndigheterna hava till ändamål ej blott att taxera de beskattningsbara inkomsterna utan även, såsom ett mycket viktigt moment i sin verksamhet, att fastställa fastighetstaxeringsvärdena. Vid omorganisationen måste därför tillses, att nödiga förut sättningar hos taxeringsnämnden för fullgörandet av dessa dubbla funktioner icke saknas. Huruvida för detta ändamål en förstärkning av sakkunnigelementet inom nämnden kan vara av behovet påkallad, torde man kunna hava anledning ifrågasätta. Vad däremot synes riksdagen ovedersägligt är, att för behörigt fastställande av fastighetstaxeringsvärdena hos nämnden måste förefinnas en ingående kännedom

om ortsförhållandena. Denna kännedom torde bäst sökas i kretsen av de skattskyldiga själva.»

Något missnöje med Konungens befallningshavandes sätt att handha sin förevarande befogenhet har, såvitt för utskottet är känt, icke yppats, och torde därför så mycket mindre anledning förefinnas att kringskära densamma i en mot riksdagens ovan citerade uttalande motsatt riktning.

*Prövnings-
nämndens
sammansätt-
ning.*

Angående prövningsnämndens sammansättning är i 41 § taxeringsförordningen bland annat stadgat, att bland ledamöterna bör, såvitt möjligt, minst hälften och i Stockholms stad minst en fjärdedel vara ägare av fast egendom, gällande samma föreskrift ifråga om suppleanterna. Mot den sålunda gjorda inskränkningen i Konungens befallningshavandes bestämmanderätt vid nämndens tillsättande hava båda motionärerna riktat sig med yrkande om dess borttagande.

Förevarande bestämmelse är av gammalt datum och har från de gamla bevillningsförordningarna flyttats in i gällande taxeringsförordning, utan att någon meningsskiljaktighet därom kommit till synes eller däråt ägnats någon särskild uppmärksamhet. Det torde icke kunna bestridas, att bestämmelsen bottnar i äldre förhållanden, som numera icke bestå. Den har givetvis avseende närmast på ägarna av jordbruksfastigheter och har åsyftat att under en tid, då den fastighetsägande och främst den jordbrukande befolkningen mera än någon annan klass av skattskyldiga bidrog till statens direkta skatteinkomst, bevara dess inflytande på den för skatteberäkningen grundläggande fastighetstaxeringen. De senare årtiondena hava av orsaker och i en omfattning, varför här ej behöver redogöras, åvägabragt en ändring i nämnda förhållande. Statsbeskattningen är numera fotad på den verkliga inkomsten, den må härflyta av fastighet eller annan inkomstkälla, och den taxerade inkomstsumman utgöres nu till en relativt mindre del av inkomst av fast egendom. Det synes då äga visst fog för sig att betrakta den omhandlade bestämmelsen såsom föråldrad och ej längre befogad. Att, såsom i motionerna föreslagits, utan vidare utesluta bestämmelsen synes dock icke böra ifrågakomma och lär ej heller vara i grunden avsett. Därav skulle nämligen kunna föranledas den uppfattningen, att några fastighetsägare ej alls finge vara med i nämnden. Utskottet vill för den skull föreslå att, vid bifall till motionärernas förslag, i samma stycke framför orden »dels näringsidkare» inskjutas orden »dels ägare av fast

egendom». Därigenom blir sistnämnda grupp i varje fall likställd med övriga grupper av skattskyldiga.

Genom en sådan ändring av 41 § får Konungens befallningshavande friare händer att allt efter förhållandena i länet lämpligen avväga de olika gruppernas representation i prövningsnämnden. Utskottet är emellertid förvissat, att den sålunda vidgade befogenheten kommer att av vederbörande brukas fullt sakligt och opartiskt och utan någon risk för fastighetsägarnas berättigade intressen.

Vad slutligen vidkommer motionärernas gemensamma förslag att införa rätt för varje ledamot i taxeringsnämnden att överklaga nämndens beslut hos prövningsnämnden, är detta ägnat att redan principiellt ingiva betänkligheter. Taxeringsnämndens organisation, formerna för dess arbeten och innebörden av dess beslut göra nämnden nära jämförlig med en i vanlig mening dömande myndighet, med en kollegial domstol. Men att en domstolsledamot skulle äga överklaga domstolsbeslut, som gått hans mening emot, torde vara främmande för processuell teori och praxis. Redan av detta principiella skäl måste utskottet avstyrka förslaget.

*Besvär rätt
för ledamot
i taxerings-
nämnd.*

Frånsett detta skulle den föreslagna anordningen helt visst vid sitt omsättande i praktiken stöta på hinder och draga med sig konsekvenser av allt annat än önskvärd art. Den tilltänkta klagorätten måste förutsätta tillgång för den klagande till bevismaterialet i saken, i första rummet således vederbörande skattskyldigs deklaration. Enligt gällande taxeringsförordnings 23 § äger taxeringsnämndsledamot såsom sådan icke taga del av till nämnden inkomna deklarationer, och riksdagen har senast i år, på förslag av bevillningsutskottet i betänkandet nr 2, avslagit motion om ändring i detta avseende.

Motionärerna hava talat blott om klagorätt till prövningsnämnden. Konsekvensen skulle emellertid kräva, att talan finge fullföljas även i högre och högsta instans. Det bör då ligga i öppen dag, vilka trakasserier för de skattskyldiga och besvär för myndigheterna, som en minoritet i taxeringsnämnden eller blott en enda ledamot skulle kunna åstadkomma genom att exempelvis klaga över varje taxering, som icke skett såsom han velat.

För övrigt torde det syfte, motionärerna haft med sitt förslag, i allmänhet kunna nås på andra vägar. Det står varje ledamot av taxeringsnämnden öppet att låta anteckna sin avvikande mening i näm-

dens protokoll. Detta protokoll blir sedermera föremål för granskning hos Konungens befallningshavande, varvid kronoombudets uppmärksamhet alltid blir fäst vid förekommande reservationer. Då protokollet skall vara tillgängligt vid prövningsnämndens sammanträde, kan också ledamot av denna nämnd komma att upptaga saken, där ej kronoombudet funnit anledning ingripa. En enkel väg är ju för övrigt, att vederbörande under hand intresserar någon ledamot av prövningsnämnden för sin mening. Det vill alltså synas, som om något egentligt behov av åtgärder i nu omhandlade syfte ej heller skulle föreligga.

Med avseende å vad utskottet här ovan anfört får utskottet hemställa,

1) att det i herr Nilssons i Kristianstad förevarande motion, II: 224, framställda förslaget om ändring i 25 § förordningen om taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd;

2) att vad i bemälda motion samt i herr Bäckströms förevarande motion, I: 73, ifrågasatts angående ändring i 39 § samma förordning ej heller måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda; samt

3) att riksdagen måtte i anledning av de förevarande motionerna, så vitt de avse ändring i 41 § merberörda förordning, besluta, att samma paragraf skall erhålla följande ändrade lydelse:

41 §.

Prövningsnämnd skall bestå av minst tio, högst tjugufem ledamöter, vilka Kungl. Maj:ts befallningshavande äger utse bland de av taxeringsnämnderna därtill föreslagna personerna. *Prövningsnämndens ledamöter böra* så utses, att nämnden, så vitt förhållandena medgiva, kommer att utgöras av ett efter beskattningens belopp och mängden av skattskyldiga skäligen lämpat antal *dels ägare av fast egendom, dels näringsidkare och dels andra inkomsttagare*, samt att inom nämnden icke saknas tillförlitlig kännedom om länets särskilda delar, dessas ekonomiska tillstånd och huvudsakliga näringar.

Kungl. Maj:ts befallningshavande utser i enahanda ordning jämväl suppleanter, till antal motsvarande minst hälften av antalet ordinarie ledamöter i nämnden.

Stockholm den 22 mars 1917.

På bevillningsutskottets vägnar:

K. G. KARLSSON.

Reservationer:

vid punkt 1):

av herr *Nilsson* i Kristianstad;

vid punkt 2):

av herrar *Bäckström, Källman, Månsson, Holmström* och *Nilsson* i Kristianstad, vilka anfört:

Det är tvivelsutan ett viktigt samhällsintresse, att taxeringen — den grund på vilken utmätandet av de direkta skatterna skall byggas — sker efter så rättvisa grunder som möjligt. För detta ändamål är det önskvärt, att olika grupper av skattdragande bliva representerade i taxeringsnämnderna och ett uttalande om önskvärdheten härav har också influtit i förordningens § 25. Icke alltid blir dock detta uttalande respekterat i tillräcklig grad och det är i varje fall icke uteslutet, att i en taxeringsnämnd en särskild grupp av skattdragande kan driva en taxeringspolitik, som gynnar dess särintressen och därigenom icke blir rättvis mot övriga grupper av skattdragande inom taxeringsområdet ifråga, liksom också samhället ur rent fiskalisk synpunkt blir lidande härpå, eftersom dessa särintressen, åtminstone hittills, väl i regeln sökt driva fram för låga taxeringar.

Som en motvikt mot eventuellt förhandenvarande särintressen sitta i taxeringsnämnden de bägge av Konungens befallningshavande utsedda ledamöterna. Dessa hava — liksom för övrigt alla taxeringsnämndens ledamöter — rätt att till protokollet låta anteckna sin avvikande mening, men den rätt att anföra besvär över taxeringsnämndens beslut, som enligt förordningens § 39 är medgiven den skattskyldige själv ävensom

vederbörande kommun etc. och som är medgiven kronoombudet hos prövningsnämnden beträffande denna nämnds beslut (§ 49), denna rätt hava dessa kronoombud i den lägre instansen *icke*. Det synes därför som om någon ytterligare garanti för rättvisa taxeringar skulle kunna erhållas, om envar av de bägge av Konungens befallningshavande utsedda ledamöterna av taxeringsnämnden finge rätt att hos prövningsnämnden anföra besvär över sådana taxeringsnämndens beslut, mot vilka de anse berättigade anmärkningar kunna göras.

Utskottet har funnit en sådan besvär rätt obehövligen under hänvisning till *dels* att taxeringsnämndens protokoll, innehållande eventuella reservationer, skall vara tillgängligt vid prövningsnämndens sammanträde, *dels* även att den vägen ju alltid står öppen, »att vederbörande under hand intresserar någon ledamot av prövningsnämnden för sin mening». Det synes oss likväl att åtminstone de bägge av Konungens befallningshavande utsedda ledamöterna av taxeringsnämnderna borde hava möjlighet att direkt bringa sin mening till prövningsnämndens kännedom utan att behöva »under hand intressera» någon ledamot av prövningsnämnden att föra fram densamma; det synes oss även att det allmännas intresse icke kunde annat än gagnas av att ifrågavarande ledamöter av taxeringsnämnderna sattes i tillfälle att på ett mera effektivt sätt bringa sina från taxeringsnämndens majoritet avvikande meningar till prövningsnämndens kännedom än genom en reservation i taxeringsnämndens protokoll, som kanske ingen annan än kronoombudet kommer att läsa.

Begränsar man rätten att anföra besvär till att omfatta endast de av Kungl. Maj:ts befallningshavande förordnade ledamöterna i taxeringsnämnden och giver dem endast rätt till besvär över *taxeringsnämndens* beslut, så bortfalla de skäl mot en sådan besvär rätt som utskottet sökt i den omständigheten att icke alla taxeringsnämndens ledamöter hava fått taga kännedom om deklARATIONERNA och i farhågor för att enskilda taxeringsnämndsledamöter skulle gå till högsta instans med klagan mot varje taxering, som icke skett såsom de velat.

Mot förslaget har utskottet slutligen anfört, att det »skulle vara främmande för processuell teori och praxis att en domstolsledamot skulle äga överklaga domstolsbeslut, som gått hans mening emot». Sant är att kronoombudet i prövningsnämnden, vilken äger rätt att överklaga prövningsnämndens beslut, icke tillhör prövningsnämnden, men denna mera teoretiska synpunkt torde icke böra få tillmätas avgörande betydelse.

På grund av det anförda hemställa vi,

att riksdagen måtte i anledning av herr Bäckströms motion I: 73 och herr Nilssons i Kristianstads motion II: 224 besluta, att 39 § förordningen om taxeringsmyndigheter och förfarandet vid taxering skall erhålla följande förändrade lydelse:

39 §.

Skattskyldig som icke åtnöjes — — — rätt till talan, så ock envar av de av Kungl. Maj:ts befallningshavande förordnade ledamöterna av taxeringsnämnden, ävensom, såvitt det angår bevillningstaxeringen, vederbörande kommun, municipalsamhälle eller vägstyrelse, som är missnöjd med taxeringsnämnds beslut, må — — — stadgas i nämnda lag.

vid punkt 3):

av herrar *Lyckholm, Antonsson, Östberg, Jespersen, Jeansson* i Kalmar, *Jonsson* i Hökhult, *Knaust, Forssman* och *von Hofsten*, vilka anförde:

Utskottet har under 3) hemställt, att riksdagen i anledning av de förevarande motionerna måtte besluta viss ändrad lydelse av 41 § i taxeringsförordningen. Den föreslagna ändringen betyder, att den hittills gällande garantien för fastighetsägarnas behöriga representation i prövningsnämnderna skulle eftergivvas. Konungens befallningshavande skulle härutinnan få fria händer.

Självfallet är emellertid, att redan åtgärden att ändra ifrågavarande paragraf innebär en indirekt uppfordran till befallningshavandena att hädanefter minska fastighetsägarnas antal så att detta i varje händelse ej komme att uppgå till hälften, respektive en fjärdedel.

Huruvida avsikten med motionärens förslag är att åstadkomma en mera skärpt beskattning av den fasta egendomen, särskilt jordbruksfastigheterna, och dess avkastning eller någon annan, därpå har utskottet icke vidare ingått. I stället har utskottet motiverat sitt i motionernas syfte gående förslag därmed, att 41 § ej längre skulle vara tidsenlig, att förutsättningar för fastighetsägarnas särskilda företrädande i prövningsnämnderna ej längre skulle vara för handen. Vi kunna icke dela denna uppfattning. Utskottet har självt i annat sammanhang (sid. 3 i betänkandet) citerat ett uttalande av riksdagen i en riksdagskrivelse av den 6 maj 1907. Vi anhålla att få i detta sammanhang åberopa samma uttalande, som tydligt ådagalägger riksdagens betänklig-

heter i fråga om varje åtgärd, som kan leda till minskning av fastighetsägarnas inflytande i beskattningsnämnderna. Riksdagen har härvid särskilt betonat »huruom taxeringsmyndigheterna hava till ändamål ej blott att taxera de beskattningsbara inkomsterna utan även, såsom ett mycket viktigt moment i sin verksamhet, att fastställa fastighetstaxeringsvärdena». I själva verket är det också numera så att, sedan inkomsttaxeringen bundits vid det alltmera utvecklade självdeklarationsförfarandet, någon *taxering i egentlig mening* förekommer allenast vid bestämmandet av nyssnämnda taxeringsvärden. I övrigt är det i normala fall så, att de skattskyldiga så att säga taxera sig själva. Taxeringsmyndigheterna hava endast att utöva kontroll. I detta sammanhang må dessutom särskilt erinras att under uttrycket »fastighetsägare» falla icke blott ägare av jordbruksfastighet utan även ägare av annan fastighet, vilka senare utgöra mycket stora och allt mera i antal växande kategorier av skattskyldiga.

Den anordning, som riksdagen 1907 i sitt ovannämnda uttalande avböjde, är sedan 1910 införd. Jämväl i övrigt äro grunderna för taxeringsnämndernas sammansättning sådana, att en kommunal majoritet av smärre inkomsttagare lätteligen kan helt utestänga fastighetsägarna från dessa nämnder, varigenom de förra bliva i tillfälle att godtyckligt höja fastighetsvärdena. Emot missbruk i detta avseende hava prövningsnämnderna hittills varit i tillfälle att inskrida. Det hör ju till dessas uppgift att granska och fastställa alla taxeringar av de underordnade nämnderna. Enligt sakens natur kan ju någon verklig granskning i allmänhet icke ske i andra fall än där särskilda omständigheter påkallat uppmärksamhet. De periodiskt återkommande allmänna fastighetstaxeringarna hava dock intagit en särskild ställning, och fullt befogat hava prövningsnämnderna därvid i många fall inskridit till åvägabringande av möjligast likformig uppskattning av den fasta egendomen inom länet. Bifalles utskottets förslag, bortfaller garantin för fastighetsägarnas behöriga plats inom prövningsnämnderna och därmed också för sakkunskapens inflytande vid fastighetsuppskattningen. Det behövliga korrektivet mot överdrifter från särskilda taxeringsnämnders sida är därmed också borta eller åtminstone till sitt värde mycket reducerat. Vi hava därför icke kunnat biträda utskottets förslag utan ansett, att motionerna även i förevarande del bort avstyrkas.