

Nr 43

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckta motioner om ökat rättsskydd för den enskilde i skatteärenden.

I de inom riksdagen väckta, till bevillningsutskottet hänvisade likalydande motionerna I:516 av herr *Per-Olof Hanson* och II:628 av fröken *Elmén m. fl.* har hemställts, ”att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära utredning och förslag till riksdagen om lämpliga vägar att stärka den enskildes rättssäkerhet i taxeringsproceduren”.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för det i motionerna framförda yrkandet, får utskottet, i den mån redogörelse härför ej lämnas i det följande, hänvisa till motionen II:628.

I enlighet med Kungl. Maj:ts bemyndigande den 2 mars 1962 har chefen för justitiedepartementet tillkallat särskilda sakkunniga för utredning av frågan om den administrativa rättsskipningens omfattning och organisation. I direktiven för utredningen erinras om att ett omfattande reformarbete sedan ett tiotal år tillbaka pågått inom förvaltningen och förvaltningsrättsskipningens områden. Detta arbete har i en del fall kommit dithän att utarbetade förslag framlagts. Som exempel anges bl. a. betänkandet med förslag till kompetensfördelning mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten (SOU 1959:4) och betänkandet med förslag till lag om socialdomstol (SOU 1960:19). Vidare anför departementschefen rörande den nu tillsatta utredningens arbetsuppgifter bl. a. följande.

Vid denna utredning möter till en början problemet om den administrativa jurisdiktionens räckvidd. Problemet har både en kvantitativ och en kvalitativ sida. I kvantitativt hänseende gäller problemet vilka grupper av förvaltningsärenden som bör hänföras till domstolsmässig kontroll. Det torde härvid vara klart, att det icke annat än i rena undantagsfall bör ifrågakomma att avlyfta den judiciella kontrollen i de förvaltningsärenden, där sådan kontroll nu är anordnad. Vid utredningen bör å andra sidan icke upptagas till övervägande att införa generell möjlighet till domstolsmässig överprövning av administrativa avgöranden. Vilka ärendegrupper, som bör vara hänförda till den judiciella kontrollen, får avgöras genom en avvägning mellan den enskildes rättsskyddsbehov och det allmännas intresse av att de administrativa organen äger den rörelsefrihet, som fordras för att förvaltningen skall kunna fungera snabbt, effektivt och ändamålsenligt. Vid behandlingen av denna fråga kan ledning hämtas i de förslag, som framlagts i det förut omnämnda betänkandet rörande kompetensfördelningen mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten, samt de

över betänkandet avgivna remissvaren. I kvalitativt hänseende gäller problemet, huruvida den judiciella kontrollen i de därunder inbegripna ärendegrupperna bör begränsas till förvaltningsavgörandenas rättsenlighet eller — bortsett från s. k. kommunalbesvär — jämväl avse deras ändamålsenlighet. Såsom riksdagen vid ställningstagande till motionsledes framförda yrkanden rörande det administrativa rättsskyddet upprepade gånger understrukt, möter uppenbara svårigheter att beträffande förvaltningsavgöranden av statlig natur uppdraga en för rättstillämpningen praktikabel gränslinje mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor. Det måste också vara förenat med åtskilliga praktiska olägenheter att låta skilda sidoordnade myndigheter ur olika synpunkter överpröva ett och samma beslut. Med hänsyn härtill torde som ett riktmarke för utredningen böra uppställas, att den judiciella kontrollen över förvaltning av statlig natur i enlighet med den hos oss hävdvunna ordningen bör vara allsidig i de ärenden, där den skall förekomma.

Vad härefter angår den administrativa rättsskipningens organisation har riksdagen vid flerfaldiga tillfällen som sin uppfattning tillkännagivit, att några mera genomgripande principiella förändringar av rättsskyddssystemet icke bör övervägas utan att önskvärda reformer på det administrativa rättsskyddets område så långt möjligt bör åvägabringas inom det nuvarande systemets ram. I överensstämmelse härmed bör utredningen utgå ifrån att någon förskjutning av gränslinjen mellan de allmänna domstolarnas kompetensområde, å ena, samt de administrativa myndigheternas och domstolarnas behörighetsområde, å andra sidan, icke skall åvägabringas.

En viktig organisatorisk fråga utgör spörsmålet om den högsta förvaltningsdomstolens ställning och arbetsuppgifter. För närvarande företer regeringsrättens arbetsuppgifter stora kvalitativa variationer. På dess handläggning ankommer icke blott mål, vilkas avgörande är av betydelse för enhetlig lagtolkning och rättstillämpning eller som eljest är av kvalificerad natur, utan även numerärt betydande grupper av enklare mål. En sådan ordning är tvivelsutan ägnad att medföra olägenheter i skilda hänseenden. De högt kvalificerade domarkrafter, varav en domstol med prejudikatbildande funktion måste bestå, kommer med denna ordning lätt att alltför mycket tagas i anspråk för mera rutinbetonade göromål. Vid starkare anhopning av enklare mål löper arbetet med dessa risk att inkräkta på domstolens möjligheter att genom omsorgsfull prejudikatbildning vägleda rättstillämpningen och sörja för enhetlighet och fasthet i lagtolkningen. Med hänsyn härtill bör en huvudlinje i utredningens arbete vara att söka åvägabringa en sådan förändring av regeringsrättens ställning, att dess prejudikatbildande funktion kommer att framstå såsom domstolens dominerande uppgift. Om detta mål skall kunna vinnas, är det ofrånkomligt att minska regeringsrättens arbetsvolym. Detta är för övrigt påkallat även av det skälet, att regeringsrätten nu besväras av en avsevärd arbetsbalans med betydande försening med vissa måls avgörande som följd. Detta förhållande kan visserligen i och för sig avhjälpas genom en ytterligare utökning av regeringsrättens ledamotsantal. Såsom från vissa håll påpekats under remissbehandlingen av betänkandet rörande kompetensfördelning mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten är emellertid en sådan åtgärd ägnad att reducera domstolens förmåga att svara för enhet och konsekvens i rättstillämpningen. En sådan åtgärd är därför föga förenlig med målsättningen för den nu förordade utredningen.

När det gäller att finna vägar att nedbringa regeringsrättens arbetsbörda, har utredningen att pröva olika till buds stående metoder. Sannolikt lär det bliva erforderligt att samtidigt gå fram efter olika handlingslinjer. En möjlighet är att helt avföra vissa målgrupper från regeringsrättens kompetensområde för slutlig prövning av annat organ på förvaltningsrättsskipningens område. I somliga fall kan det härvid

förefalla lämpligt att i likhet med vad som nyligen skett beträffande nöjesskattmålen låta förvaltningsdomstol på lägre nivå fungera som slutinstans för målgruppen i fråga. En reform i sådan riktning kan exempelvis synas ligga nära till hands, när det gäller mål, där den rättsliga prövningen typiskt sett är av relativt okomplicerad natur eller saken rör jämförelsevis bagatellartade ting. I andra fall kan det vara värt att närmare pröva tanken att förlägga den domstolsmässiga kontrollen i mål, som utskiftas från regeringsrättens kompetensområde, till judiciella organ utanför det ordinarie instanssystemet, t. ex. organ av den typ ungdomsfängelnsnämnden, interneringsnämnden och den i brottsbalken föreslagna kriminalvårdsnämnden representerar. Utöver möjligheten att helt befria regeringsrätten från vissa grupper av mål står den utvägen till buds att i överensstämmelse med vad som skett beträffande vissa taxeringsmål göra rätten att få talan prövad av högsta förvaltningsdomstolen beroende av särskilda villkor. Härvid måste dock uppmärksammas, att regeringsrätten på åtskilliga områden fungerar som enda domstolsinstans. I den mån nämnda utväg finnes böra utnyttjas på sådant område, kan det med hänsyn härtill ifrågakomma att där tillskapa en domstolsinstans på lägre nivå. Detta kan ske antingen i den formen, att domstolsorgan, som nu i huvudsak fullgör uppgiften såsom mellaninstans under regeringsrätten, efter erforderlig utbyggnad tilldelas motsvarande uppgift på nya förvaltningsområden eller på så sätt att nya domstolsorgan inrättas på mellaninstansplanet eller att myndighet, som nu fullgör förvaltande uppgifter, vid handläggning av vissa grupper av ärenden organiseras i sådana former, att den kommer att intaga ställning av förvaltningsdomstol. Det sagda må vara tillräckligt för att ge en antydning om att en avlastning av regeringsrättens arbetsbörda kan över hela fältet aktualisera frågan, hur domstolsorganisationen på den administrativa rättskipningens område bör vara beskaffad, och utredningen bör därför vara oförhindrad att granska detta spörsmål i hela dess vidd.

Vid utredningen bör vidare övervägas i vad mån den administrativa rättskipningens organisation kan komma att påverkas av sådana reformer eller reformförslag, som från rättskyddssynpunkt syftar till ändringar i själva förvaltningsförandet. Hit hör exempelvis frågor om ökad muntlig handläggning i förvaltningsprocessen och om bevisupptagning samt andra spörsmål, som omfattas av besvärssakkunnigas uppdrag. Däremot bör vid utredningen icke upptagas spörsmålet, hur myndigheter i sin förvaltande funktion bör vara organiserade. Jag vill erinra om att härutinnan pågår särskilda utredningar på skilda områden. Sålunda har länsförvaltningsutredningen i uppdrag att utreda frågor om länsstyrelsernas organisation, om inordning av nu fristående organ i länsstyrelserna, om lekmannamedverkan i länsstyrelserna m. m. Ej heller bör utredningen ingå i prövning av de frågor, som faller inom sinnessjuklagstiftningskommitténs uppdrag. Vad gäller de centrala förvaltningsmyndigheterna och motsvarande organ får i vanlig ordning övervägas i vad mån organisatoriska ändringar påkallas vid eventuella reformer beträffande förvaltningsförandet.

Vid den av mig förordade utredningen bör givetvis nära kontakt och samråd eftersträvas med samtliga de utredningar, som redan igångsatts på hithörande och angränsande områden. Härvid ifrågakommer i första hand de utredningar, som jag i det föregående har omnämnt.

Slutligen bör utredningen närmare ange de statsfinansiella konsekvenserna av sina förslag.

Med hänsyn till den nuvarande arbetssituationen i regeringsrätten är det önskvärt att åtgärder, även om de skulle vara av mera begränsad natur, snarast möjligt vidtages för att minska måltillströmningen dit. I den mån det visar sig möjligt att utan avvaktan på det slutliga utredningsresultatet framlägga förslag till partiella reformer

i denna riktning, bör detta därför ske. Framlägges sådant förslag, kan det vara lämpligt, att utredningen därvid i korthet redovisar de principer, efter vilka den avser att slutligt lösa sitt uppdrag.

Som motivering för yrkandet i *de förevarande motionerna* anföres i huvudsak följande. Problemet att inom taxeringsorganisationens ram nå ökade garantier för bevakande av den enskildes rätt har ännu inte fått en tillfredsställande lösning, även om vissa reformer härvidlag redan genomförts. Enligt motionärernas mening bör det inledda reformarbetet på denna punkt fortsätta. Olika vägar synes då böra övervägas. Med hänsyn till den grundläggande betydelse för taxeringsarbetet, som taxeringen i första instans utgör, synes det i första hand böra prövas att redan i denna instans stärka rättsgarantierna. Det bör inskjutas att taxeringsnämnd numera har rätt att utse en ledamot för särskild granskning av självdeklarationerna. Avsikten med detta stadgande har varit att en ledamot av nämnden skulle kunna biträda ordföranden och kronoombudet i den förberedande granskningen. Det synes naturligt att anknyta till detta stadgande och i taxeringsförordningen föreskriva, att nämnden skall inom sig utse en ledamot med särskild uppgift att bevaka deklarerans rätt vid den förberedande granskning, som ordföranden och kronoombudet har att företa. Det kan också övervägas att till nämnden knyta särskild ledamot med uppgift att bevaka deklarerans rätt.

De regler som gäller för taxeringsnämndens kommunikationer med den enskilde deklareranten bör överses i syfte att öka deklarerantens möjligheter att förse nämnden med ytterligare information och material för sin taxering, när anledning till avvikelser yppas vid den förberedande granskningen.

En annan väg — som i och för sig inte behöver hindra ovan skisserade reformer inom taxeringsnämndens ram — är att till länsstyrelsen knyta ett särskilt ombud med uppgift att bevaka den enskildes rättssäkerhet i taxeringsförfarandet.

Vid sidan härom bör det övervägas att stärka beskattningsmyndigheternas möjligheter att sprida saklig upplysning och meddela praktiska råd i deklarerationsfrågor. Härigenom kan också de enskildas rättsliga ställning stärkas.

Utskottet

Under det senaste decenniet har frågan om den enskildes rättsskydd i bl. a. taxeringsprocessen varit föremål för uppmärksamhet i skilda sammanhang. Samtidigt med att åtgärder i olika hänseenden vidtagits för att förstärka effektiviteten i taxeringsarbetet har också en rad beslut fattats i syfte att förbättra den skattskyldiges ställning i taxeringsprocessen. Här må blott erinras om vissa viktigare sådana beslut. Till en början må framhållas inrättandet av riksskattenämnden, som trädde i verksamhet år 1951. Nämnden har bl. a. till uppgift att genom rådgivande och vägledande verksamhet främja en riktig och likformig taxering. Inte minst betydelsefull för de skattskyl-

digas möjligheter att beakta de skattemässiga konsekvenserna av olika transaktioner torde ha varit den i samband med tillkomsten av riksskattenämnden tillskapade rätten för de skattskyldiga att erhålla förhandsbesked i taxeringsfrågor. Därigenom har tillfälle i stor utsträckning beretts de skattskyldiga att före vidtagande av en viss åtgärd på ett bindande sätt få denna skatterättsligt bedömd — något som torde utnyttjas i tämligen stor omfattning.

Vidare må nämnas att den reform av taxeringsväsendet som beslöts år 1956 hade till målsättning att effektivisera taxeringsarbetet och att öka de skattskyldigas rättskydd i taxeringsprocessen. Senare vidtagna ändringar i taxeringsförordningen har skett från samma utgångspunkter. Reformarbetet har bl. a. resulterat i en avsevärd personalförstärkning såväl kvalitativt som kvantitativt i fråga om taxeringsorganisationen. Syftet har härvid varit att i ökad utsträckning anförtro arbetet med granskning av självdeklarationer åt särskilt utbildad personal. Inte minst har avsetts att intensifiera granskningen av svårkontrollerbara deklarerationer. Utskottet vill i samband härmed framhålla att även åtgärder i denna riktning tillgodoser ett viktigt rättssäkerhetsintresse. Det bör nämligen ihågkommas att i den enskildes krav på rättssäkerhet ligger att andra skattskyldigas taxering likaväl som hans egen blir så riktig som möjligt.

Vad gäller de genom 1956 års riksdagsbeslut vidtagna åtgärderna i direkt syfte att höja den enskildes rättsskydd kan framhållas prövningsnämndernas förändring från att tidigare ha varit på en gång besvärsprovande instanser och beskattningsnämnder av samma typ som taxeringsnämnderna till att i princip bli renodlade besvärinstanser. Åtgärden vidtogs i syfte att stärka allmänhetens förtroende för prövningsnämnderna och hade bl. a. den konsekvensen att taxeringsintendenten och den skattskyldige blev likaberättigade parter i processen inför nämnden. Prövningsnämndernas tidigare granskningsskyldighet och initiativrätt bortföll, dock med ett i förevarande sammanhang betydelsefullt undantag. Med den tidigare gällande ordningen hade prövningsnämnderna möjlighet att sänka taxeringar även utan att yrkande härom framförts. Även om taxeringsintendenterna — i likhet med vad tidigare gällt — kunde förutsättas vara verksamma även till de skattskyldigas förmån i enlighet med den allmänna målsättningen att taxeringen skall vara i möjligaste måtto rättvis och likformig, ansågs det likväl vara en ytterligare rättssäkerhetsgaranti att prövningsnämnderna ägde rätt att åsätta en lägre och riktigare taxering än som yrkats av någon av parterna. I den nya taxeringsförordningen inskrevs med hänsyn härtill en sådan rättighet ehuru den principiellt sett strider mot prövningsnämndernas nya karaktär av enbart domstol.

Utskottet vill ytterligare erinra om att ny stadga för kammarrätten utfärdades år 1959. Därvid gavs — inte minst i syfte att stärka den enskildes rättssäkerhet — tämligen detaljerade bestämmelser om förfarandet vid måls och ärendes handläggning. Bestämmelserna innefattade ökade möjligheter till muntlig handläggning, bl. a. skall i regel sådan handläggning äga rum om enskild part begär det. Vidare må nämnas att kammarrätten i stadgan uttryckligen ålagts att i sina utslag ange de skäl, på vilka avgörandet grundas.

I detta sammanhang bör också understrykas de bestämmelser av liknande innebörd, som meddelats i taxeringsförordningen beträffande prövningsnämnder och taxeringsnämnder. Sålunda stadgas i 69 § att då självdeklaration inte blivit följd vid taxering så skall taxeringsnämnden skriftligen underrätta den skattskyldige om i vilka hänseenden avvikelse skett och om skälen härför. Likaså skall enligt 92 § prövningsnämnds beslut innehålla skälen för besluten. Bestämmelser har vidare meddelats om rätt för skattskyldig att företräda personligen inför taxeringsnämnden (61 § 4 mom.) samt att begära muntlig handläggning inför prövningsnämnden (80 §).

Av stor betydelse för den skattskyldiges rättsskydd i samband med taxeringen är också bestämmelserna om s. k. kommunicering med den skattskyldige. I 65 § taxeringsförordningen stadgas att den skattskyldige, om hinder inte föreligger, skall beredas tillfälle att yttra sig där anledning förekommer att åsätta honom taxering med avvikelse från självdeklaration. Bestämmelsen är en konsekvens av den s. k. kontradiktoriska princip som gäller för skatteprocess såväl som vid processer inför de allmänna domstolarna. Det må erinras om att bevillningsutskottet i samband med behandlingen år 1956 av det då framlagda förslaget till taxeringsförordning understrukt att innebörden av ifrågavarande stadgande är att den skattskyldige regelmässigt skall beredas tillfälle yttra sig. Bestämmelsen kan således åberopas för underlåtenhet att höra den skattskyldige endast om ett verkligt hinder föreligger. För handläggning inför prövningsnämnden och kammarrätten lämnas bestämmelser om kommunicering med den skattskyldige i 77 och 97 §§ taxeringsförordningen.

Utskottet har velat lämna den förestående exemplifierade redogörelsen för att i korthet antyda innehållet i sådana nu gällande bestämmelser, som tar sikte på att tillgodose den enskildes rättsskydd. Bestämmelserna har tillkommit under senare år, antingen som nyheter, såsom t. ex. regeln rörande prövningsnämndernas ställning som domstol, eller som påbyggnad eller förbättring av tidigare förefintliga bestämmelser, såsom i fråga om reglerna rörande muntliga förhandlingar och kommunicering med den skattskyldige.

I de förevarande motionerna framhålles att det inledda reformarbetet i syfte att förbättra den enskildes rättsskydd bör fortsätta. Motionerna utmynnar i en begäran om skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om utredning i ifrågavarande avseende och om förslag till riksdagen rörande lämpliga åtgärder i detta syfte.

Motionärerna synes främst inrikta sig på förhållandena vid taxering i första instans. Därvid har uppmärksamheten särskilt fästs på tre olika möjligheter att förbättra rättsskyddet. Enligt motionärernas mening bör sålunda övervägas en bestämmelse av innebörd att taxeringsnämnden inom sig skall utse en ledamot med särskild uppgift att bevaka deklarentens rätt vid granskningsarbetet. I anslutning därtill framkastas tanken att knyta ett särskilt ombud till länsstyrelsen med liknande uppgift. Vidare bör det övervägas att stärka beskattningsmyndigheternas möjligheter att sprida saklig upplysning och meddela praktiska råd i deklarafrågor. Slutligen bör enligt mo-

tionärernas mening de regler som gäller nämndens skyldighet att kommunicera med den skattskyldige överses.

Utskottet vill med anledning av vad motionärerna anfört till en början erinra om den ovan antydda, allmänna målsättningen för taxeringsarbetet. Enligt 1 § taxeringsförordningen skall taxeringarna enligt inkomst- och förmögenhetsskatteförfattningarna ske i överensstämmelse med skatteförfattningarna och så att de blir i möjligaste måtto likformiga och rättvisa. Det åligger taxeringsnämndsordförandena och taxeringsassistenterna att utöva kontroll till ledning för en noggrann och tillförlitlig taxering. För att ytterligare markera taxeringsnämndens och dess ledamöters i princip opartiska ställning vidtogs i samband med genomförandet av 1956 års taxeringsreform den ändringen i fråga om kronoombudets uppgifter att den tidigare särskilt inskrivna skyldigheten för honom att tillvarata kronans rätt utgick.

Det kan således konstateras att granskningen i taxeringsnämnd skall ske objektivt med beaktande av såväl de skattskyldigas som det allmännas behöriga intressen. I den handledning för arbetet i taxeringsnämnd som utgivits av riksskattenämnden har i enlighet härmed särskilt understrukits att rättelse i förekommande fall även skall ske till den skattskyldiges fördel. Det torde vara allmänt bekant att sådana rättelser faktiskt också sker i stor utsträckning. Såsom utskottet ovan framhållit har även taxeringsintendenterna ålagts att vara verksamma till den skattskyldiges förmån.

Gentemot förslaget att utse en ledamot att särskilt tillvarata den skattskyldiges rätt kan invändas att en sådan åtgärd är ägnad att försvaga övriga ledamöters opartiska ställning. I viss mån kan således förslaget sägas motverka sitt syfte.

Vad beträffar önskemålen om upplysningsverksamhet delar utskottet motionärernas uppfattning, att det för ett gott taxeringsresultat är nödvändigt att de skattskyldiga äger insikter i deklaraionsförfarandet och känner till åtminstone det elementära innehållet i skattelagstiftningen. Detta förutsätter att en generell upplysningsverksamhet äger rum. Härutinnan må erinras om att statsverket sedan gammalt kostnadsfritt tillhandahåller särskilda upplysningsbroschyrer i syfte att orientera de skattskyldiga om gällande skattebestämmelser. För närvarande utges bl. a. en broschyr med deklaraionsupplysningar för enskild person och oskift dödsbo samt en annan med motsvarande upplysningar för juridiska personer. Broschyrerna är avsedda att komplettera de i deklaraionsblanketterna inskrivna anvisningarna till ledning för fullgörandet av deklaraionskyldigheten. Upplysningsverksamhet bedrivs också på annat sätt av olika taxeringsmyndigheter, varjämte näringsorganisationer, tidningar, banker m. fl. lämnar information med olika medel. Härutöver föreligger behov av individuell vägledning. I taxeringsnämndsordförandes skyldigheter ingår att lämna deklaraions- eller uppgiftsskyldig de upplysningar, som finnes erforderliga för deklaraions- eller uppgiftsskyldighetens fullgörande, och denna upplysningskälla torde utnyttjas i stor utsträckning. Vidare brukar de skattskyldiga redan nu erhålla råd och upplysningar av personal på länsstyrelser, häradskrivarkontor m. m. På sina håll har denna upplysningsverksamhet fått sådant omfång att tidvis särskilda befattningshavare avdelats för ändamålet. I detta sammanhang vill utskottet i likhet med 1961 års bevillnings-

utskott, som i betänkande nr 50 behandlade bl. a. hithörande frågor, understryka angelägenheten av att — där så inte redan skett — lämpliga åtgärder vidtas för att ge allmänheten vägledning. Det kan även erinras om den inledningsvis antydda möjligheten för skattskyldig som så önskar att erhålla bindande förhandsbesked i beskattningsfrågor hos riksskattenämnden.

Beträffande taxeringsnämndens skriftväxling med de skattskyldiga framgår av det föregående att gällande taxeringsförordning redan innehåller bestämmelser härutinnan. Enligt utskottets mening torde dessa bestämmelser, rätt tillämpade, få anses tillfredsställande ur rättsskyddssynpunkt. Numera torde också förståelsen ha blivit allmän hos taxeringsnämndens ledamöter för att den skattskyldige i princip alltid bör beredas tillfälle att yttra sig i frågor rörande hans taxering. Det bör anmärkas att detta spörsmål sedan länge ägnats särskild uppmärksamhet av justitieombudsmannen i syfte att understryka behovet av kommunikering med de skattskyldiga samt främja en riktig och av lagstiftaren åsyftad tillämpning av de förutnämnda bestämmelserna i ämnet. Tilläggas må, att justitieombudsmannen, såsom framgår av ämbetsberättelsen till årets riksdag, i december 1961 gjort framställning till Kungl. Maj:t om lagstiftningsåtgärd för vinnande av ökat administrativt rättsskydd genom införande av allmän föreskrift om skyldighet i vissa fall för förvaltningsmyndigheter att före ärendes avgörande lämna enskild part tillfälle att yttra sig. Framställningen får ses mot bakgrunden av att ett flertal författningar rörande förvaltningsförfarandet — i motsats till taxeringsförordningen — saknar närmare föreskrifter om kommunikering med enskild part av införskaffat utredningsmaterial. I detta sammanhang vill utskottet erinra om att justitieombudsmannen i december 1960 i skrivelse till Kungl. Maj:t framlagt förslag om införande av en allmän regel om principiell skyldighet för förvaltningsmyndigheter att lämna beslutsmotivering.

Det bör uppmärksammas att ett noggrant iakttagande av skyldigheten att bereda den skattskyldige tillfälle att yttra sig i frågor rörande hans taxering liksom av skyldigheten att ange skälen för beslut om avvikelse från självdeklaration föranleder en betydande arbetsbelastning för taxeringsnämndens deklarationsgranskande ledamöter. Ett behörigt fullgörande av dessa och andra, berörda ledamöter åliggande skyldigheter förutsätter att till ledamöter i taxeringsnämnderna utses ansvarskännande och kunniga personer. Med hänsyn till att således frågan om den enskildes rättsskydd inför taxeringsnämnden inte minst är beroende av att de personer, som har att granska avgivna självdeklarationer, är kvalificerade för uppdraget, är det givetvis angeläget att de ekonomiska villkoren för sådana taxeringsnämndsordförande och kronoombud, som fullgör uppdragen på fritid, sättes så att personer, som besitter de önskvärda egenskaperna, också är villiga att åta sig uppdragen.

För att förtroendet hos allmänheten för taxeringsnämndernas arbete skall kunna upprätthållas finner utskottet i likhet med motionärerna nödvändigt att den enskilde har känslan av att han äger det rättsskydd, varpå han rimligen kan göra anspråk. Av vad utskottet ovan anfört torde framgå, att utskottet — åtminstone i de avseenden som berörs i de förevarande motionerna — anser gällande bestämmelser ägnade att

ge sådant rättsskydd. I stort sett torde också taxeringsförfarandet fungera på ett med hänsyn till den enskildes rättsskydd tillfredsställande sätt. Det sagda innebär inte att i vissa undantagsfall rättsskyddsintresset kan ha blivit otillbörligt åsidosatt. Inte heller vill utskottet göra gällande att inte den enskildes rättsskydd i taxeringsprocessen kan ytterligare förstärkas. Utskottet vill således i och för sig inte motsätta sig att lämpliga åtgärder vidtas i syfte att förbättra rättsskyddet i taxeringsprocessen. Emellertid pågår för närvarande inom besvärssakkunniga utredning rörande förvaltningsprocessen och förslag från de sakkunnigas sida till allmän lag rörande förvaltningsförfarandet i alla instanser torde vara att emotse under innevarande år. Vidare må nämnas att justitieombudsmannens förutnämnda förslag rörande en allmän regel om skyldighet för förvaltningsmyndigheterna att lämna beslutsmotivering efter remissbehandling, vid vilken ett stort antal myndigheter avgivit yttrande, för närvarande är föremål för Kungl. Maj:ts prövning. Så är även förhållandet med justitieombudsmannens i december 1961 avlåtna skrivelse rörande skyldighet att kommunicera utredningsmaterial med enskild part. Slutligen bör framhållas att rättsskyddssynpunkter även torde komma att beaktas av den nyligen tillsatta, i det föregående närmare berörda utredningen rörande frågan om den administrativa rättsskipningens omfattning och organisation. Enligt utskottets mening föreligger med hänsyn till vad nu anförts knappast behov av den av motionärerna begärda utredningen. I varje fall bör resultatet av det sålunda bedrivna utredningsarbetet avvaktas innan ytterligare en utredning i ämnet igångsättes. Utskottet anser sig på grund härav inte böra tillstyrka skrivelseyrkandet i motionerna I: 516 och II: 628.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att de likalydande motionerna I: 516 av herr Per-Olof Hanson och II: 628 av fröken Elmén m. fl. om ökat rättsskydd för den enskilde i skatteärenden icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 26 april 1962

På bevillningsutskottets vägnar:

JOHN ERICSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar John Ericsson, Hagberg, Einar Eriksson*, Söderquist, fröken Ranmark, herrar Gustaf Elofsson*, Oscar Carlsson, Stefanson*, Wärnberg och Gösta Jacobsson; samt

från andra kammaren: herrar Brandt i Aspabruk, Allard, Gustafson i Göteborg*, Nilsson i Svalöv, Kärrlander, Vigelsbo*, Engkvist, Christenson i Malmö, Andersson i Essvik och Björkman*.

*) Icke närvarit vid justering av betänkandet.

Reservation

av herrar *Hagberg, Söderquist, Gustaf Elofsson, Stefanson, Gösta Jacobsson, Gustafson* i Göteborg, *Nilsson* i Svalöv, *Vigelsbo, Christenson* i Malmö, och *Björkman*, vilka ansett att utskottet bort anföra och hemställa följande.

I de förevarande motionerna har yrkats att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära utredning och förslag till riksdagen om lämpliga vägar att stärka den enskildes rättssäkerhet i taxeringsproceduren. Motionärerna har inledningsvis erinrat om det utrednings- och reformarbete på taxeringsområdet som efter hemställan av 1950 års riksdag bedrivits under senare år. Men även om förbättringar under senare år vidtagits i skilda hänseenden i syfte att stärka taxeringsarbetets effektivitet, varigenom också en förstärkning av rättsgarantierna till den skattskyldiges förmån i vissa avseenden vunnits — i första hand syftar utskottet härvid på prövningsnämndens ändrade ställning — så kan inte det reformarbete, som sålunda inletts, härmed anses avslutat. Utan tvekan återstår ytterligare att göra för att nå ett ökat rättsskydd för den enskilde i skatttaxeringsprocessen. Motionärerna har för sin del pekat på olika vägar. Dessa tar sikte dels på att stärka rättsskyddet i första instans — genom att en ledamot inom taxeringsnämnden utses med särskild uppgift att bevaka deklaranternas rätt vid den förberedande granskningen eller att ett särskilt ombud med uppgift att bevaka den enskildes rätt i taxeringsprocessen knytes till länsstyrelsen — och dels på en förstärkning av beskattningsmyndigheternas möjligheter att sprida saklig upplysning och meddela praktiska råd i deklarafrågor. Motionärerna förordar vidare en översyn av de regler som gäller för taxeringsnämndens kommunikationer med den enskilde deklaranter för att öka deklaranternas möjligheter att förse nämnden med ytterligare information och material för sin taxering, när anledning yppas till avvikelser vid den förberedande granskningen.

Utskottet delar motionärernas uppfattning och tillstyrker därför att den föreslagna utredningen kommer till stånd. Det reformarbete på taxeringsområdet, som hittills skett som en följd av 1950 års riksdags beslut, bör nu fortsätta och fullföljas med en förstärkning av rättsskyddsgarantierna. Som en allmän synpunkt vill utskottet tillfoga

att beskattningens totalt sett ökade omfång givetvis skärper angelägenheten av att skapa betryggande garantier för att den enskilde deklaranten vederfares rättvisa vid beskattningen.

Utskottet hemställer således

att riksdagen med bifall till motionerna I: 516 av herr Per-Olof Hanson och II: 628 av fröken Elmén m. fl. måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning och förslag till riksdagen om lämpliga vägar att stärka den enskildes rättssäkerhet i taxeringsproceduren.