

Nr 63

Bevillningsutskottets betänkande med anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående riktlinjer för omorganisation av den centrala skatteförvaltningen jämte motioner.

Propositionen

I propositionen 1969: 127 har Kungl. Maj:t hemställt att riksdagen beslutar att den centrala skatteförvaltningen omorganiseras den 1 januari 1971 enligt i propositionen förordade riktlinjer.

I propositionen föreslås att en central förvaltningsmyndighet, riksskatteverket, inrättas för den centrala ledningen av beskattnings-, uppbornds- och folkbokföringsväsendet i landet. Verket ersätter nuvarande riksskattenämnden, centrala folkbokförings- och uppborndsämnden samt kontrollstyrelsen. Riksskatteverket övertar vidare de uppgifter som nu ankommer på kupongskattekontoret och allmänna ombudet hos den mellankommunala prövningsnämnden. I verket inordnas också sjömansskattekontoret, som dock fortfarande avses vara placerat i Göteborg. Verkets styrelse skall bestå av verkschefen som ordförande och lekmanaledamöter.

Ärenden angående förhandsbesked, bindande förklaringar och vissa dispenser skall inom riksskatteverket avgöras av en särskild nämnd med i stort sett den sammansättning som den nuvarande riksskattenämnden har. Kupongskattenämnden, sjömansskattenämnden och energiskattenämnden knyts organisatoriskt till riksskatteverket. Omorganisationen föreslås ske den 1 januari 1971.

Förslag rörande organisationens närmare utformning och författningsförslag avses skola föreläggas 1970 års riksdag.

Beträffande motiveringen hänvisar utskottet till propositionen.

Motionerna

Yrkande

Med anledning av propositionen har väckts de likalydande motionerna I: 1079 av herrar Gösta Jacobsson och Yngve Nilsson samt II: 1247 av herrar Enarsson och Magnusson i Borås, vari hemstälts,

att riksdagen med ändring av Kungl. Maj:ts proposition nr 127 beslutar att riksskattenämnden bibehålls som självständig enhet, samt

att uppgifterna uppdelas mellan riksskattenämnden och riksskatteverket i enlighet med vad i motionerna anförts.

Motivering

Enligt landskontorsutredningens uppfattning borde riksskattenämnden bibehållas med enbart judiciella funktioner medan de fiskala uppgifterna i fråga om taxering, uppbörd m. m. borde sammanföras till det nya verket. Riksskattenämnden skulle således kvarstå som en helt fristående organisation för de dömande uppgifterna, dvs. ärenden rörande förhandsbesked och bindande förklaringar samt dispenser och anvisningar rörande den materiella tillämpningen av skatteförfattningarna. Däremot borde anvisningar av praktisk och formell natur handläggas av det nya verket.

Denna utredningens uppfattning om en av rättssäkerhetsskäl betingad uppdelning av de dömande och fiskala uppgifterna delades av riksskattenämnden och praktiskt taget alla övriga remissinstanser. Endast en remissmyndighet hade annan mening och ansåg att det nya verket borde besluta i dispensfrågor och meddela anvisningar även i materiellt hänseende.

Departementschefen har för sin del ansett att man borde så långt som möjligt koncentrera de centrala skattefunktionerna och inte överbetona uppgifternas mer eller mindre framträdande judiciella eller fiskaliska karaktär. Han synes mera fästa avseende vid organets uppgift att sörja för att verksamheten hos olika skattemyndigheter blir effektiv och mindre fästa sig vid rättsäkerhetsaspekterna. Två från varandra skilda centralorgan skulle enligt departementschefens uppfattning ge upphov till en konstlad motsättning som inte gagnar någon.

Enligt motionärernas mening finns all anledning att göra en åtskillnad mellan judiciella och fiskala uppgifter. Om den motsättning som departementschefen inte önskar skall kunna undgås, förutsätter detta uppenbarligen att riksskattenämnden mer eller mindre slaviskt följer de av riksskatteverket upprättade anvisningarna, ett resultat som departementschefen knappast kan finna önskvärt.

Motionärerna anser därför att utredningens, av det övervägande antalet remissinstanser tillstyrkta förslag om en uppdelning i ett riksskatteverk och en riksskattenämnd har så starka skäl för sig, att det inte bör frångås. I främsta rummet är detta en fråga om rättssäkerhet; de centrala anvisningarna blir i realiteten vägledande under lång tid, även om de inte formellt är bindande. Såväl myndigheternas som allmänhetens inställning till dylika anvisningar kan emellertid ändras, om de utfärdas inom ett centralt verk utan resonans hos de organisationer som har representanter i nuvarande riksskattenämnd. Även av praktiska skäl är det angeläget att anvisningarna behandlas av riksskattenämnden. Dels utgör förekomsten av representanter

för olika organisationer en garanti för att anvisningar utfärdas på de områden som i främsta rummet är angelägna och dels erhålles automatiskt, utan ett omfattande remissförfarande, i många frågor sakuppgifter av betydelse för ärendets avgörande. Man skulle vidare slippa sådana situationer som att riksskattenämnden anser sig tvingad frågå de av riksskatteverket utfärdade anvisningarna.

Skulle den av departementschefen föreslagna ordningen bibehållas är det uppenbart att den som deltagit i beslut rörande utfärdande av anvisningar inte får vare sig i egenskap av ordförande eller ledamot av riksskattenämnden delta i förhandsbesked i motsvarande fråga. Om anvisningarna förlorar sin nuvarande ställning är det sannolikt att de skattskyldiga i ökad omfattning kommer att begära förhandsbesked i frågor som behandlats i anvisningarna. Det är från jävssynpunkt olämpligt att riksskatteverkets chef skall vara ordförande i nämnden och därmed i realiteten vara bunden av sina avgöranden i anvisningsärendet. Ordförandeskapet i nämnden bör under alla förhållanden utövas av någon som inte har anknytning till riksskatteverket.

Utskottet

I propositionen föreslås på grundval av landskontorsutredningens betänkande Skatteförvaltningen (SOU 1967: 22) att en central förvaltningsmyndighet, riksskatteverket, inrättas fr. o. m. den 1 januari 1971 för den centrala ledningen av beskattnings-, uppbornds- och folkbokföringsväsendet. Avsikten är att flertalet centrala skattemyndigheter skall sammanföras till ett ämbetsverk. I verket skall således inordnas riksskattenämnden, centrala folkbokförings- och uppborndsämnden, kontrollstyrelsen, kupongskatte- och sjömansskattekontoren och allmänna ombudet hos mellankommunala provningsnämnden. Däremot föreslås inte någon omedelbar omorganisation av landskontoren vid länsstyrelserna eller av kontrollstyrelsens lokalförvaltning på det sätt som utredningen förordat. I propositionen aviseras att ett flertal av de åtgärder som aktualiserats av utredningen eller vid remissbehandlingen av utredningens betänkande skall bli föremål för ytterligare överväganden, varför det aktuella principbeslutet i huvudsak avser frågan om en central skattemyndighet.

Utskottet ansluter sig till departementschefens uppfattning att en central skattemyndighet bör kunna bidra till en samordning och effektivisering av skatteväsendet men vill samtidigt som sin uppfattning uttala att det nu framlagda förslaget endast bör ses som en första etapp i den totala omorganisation av skatteväsendet som utredningen förordat.

I fråga om den centrala organisationen överensstämmer departementschefens förslag i huvudsak med vad utredningen och flertalet remissinstanser förordat. Beträffande riksskattenämndens fortsatta funktion har emel-

lertid departementschefen föreslagit en annan lösning än utredningen. Utredningen föreslog att riksskattenämnden skulle bestå som en fristående myndighet och i huvudsak överta de judiciella uppgifter som nu ankommer på skilda organ. Nämnden skulle alltså behandla ärenden om förhandsbesked, lämna bindande förklaringar beträffande mervärdeskatt, bevilja vissa dispenser och meddela anvisningar rörande den materiella tolkningen av författningsbestämmelser. Syftet med att bibehålla nämnden var främst att därigenom skulle skapas en klar boskillnad mellan judiciella och fiskaliska uppgifter. Departementschefen anser emellertid att tillskapandet av två olika centralorgan skulle motverka strävandena att så långt som möjligt koncentrera de centrala skattefunktionerna. Han anser att man inte bör överbetona uppgifternas mer eller mindre framträdande judiciella eller fiskala karaktär och föreslår i stället att inom verket skall finnas en särskild nämnd, med verkschefen som ordförande, där ärenden rörande förhandsbesked, bindande förklaringar och vissa dispenser avgörs, medan däremot verket skall meddela alla anvisningar, alltså även dem som avser tolkning av författningsbestämmelser.

I motionerna I: 1079 och II: 1247 yrkas med hänvisning till utredningens förslag att riksskattenämnden skall bestå som en särskild enhet med enbart judiciella uppgifter. Motionärerna åberopar främst rättssäkerhetsskäl och menar att riksskattenämndens goda anseende skulle äventyras om de fiskaliska synpunkterna skulle bli avgörande vid utfärdandet av materiella anvisningar.

Utskottet kan inte dela motionärernas farhågor på denna punkt utan avsluter sig till departementschefens uppfattning att anvisningarna bör meddelas av verket, medan en mot riksskattenämnden svarande nämnd inom verket bör få avgöra de rent judiciella frågorna. Redan svårigheterna att avgöra vilka anvisningar som skall anses vara av rent praktisk och vilka som skall anses vara av judiciell natur måste medföra problem. Härtill kommer att det centrala skatteverket kommer att utfärda anvisningar på en rad skatteområden som för närvarande ligger utanför riksskattenämndens kompetensområde, exempelvis i fråga om punktskatterna, där i vissa fall den nuvarande beskattningsmyndigheten har långtgående bemyndiganden i skatteförfattningarna att anvisningsvägen reglera frågor av stor räckvidd för de skattskyldiga. Utskottet finner övervägande skäl tala för att ett centralt ämbetsverk bör äga rätt att utfärda anvisningar inom sitt kompetensområde och att det inte kan anföras tillräckliga skäl för att undanta det blivande riksskatteverket från denna rätt. Från rättssäkerhetssynpunkt finns inte heller anledning befara att de fiskaliska synpunkterna skulle få en sådan dominans i anvisningarna att de skattskyldigas intressen därigenom blir åsidosatta. De skattskyldiga har alltid möjligheten att genom överklagande av beslut i skatteärende eller av förhandsbesked få sina synpunk-

ter i vederbörlig ordning prövade och beaktade. De av riksskatteverket meddelade anvisningarna måste givetvis anpassas till rättspraxis. Såvitt utskottet kan bedöma måste den blivande chefen för ett sådant verk därför ha intresse av att meddelade anvisningar inte i någon betydande omfattning måste ändras i enlighet med prejudikat i skattemål. Motsatsen skulle nämligen innebära att både han och verket förlorade i anseende. Härtill kommer i fråga om förhandsbeskedsärendena, att de som i nämnden företräder de skattskyldigas intressen skulle ha möjlighet att uttrycka sina avvikande uppfattningar, oavsett hur majoriteten inom nämnden ser på frågan. Utskottet medger dock att det kan uppkomma en konfliktsituation för verkschefen, om han deltagit i beslut rörande anvisningar inom visst ämnesområde och sedan i ärende om förhandsbesked avseende samma eller liknande fråga fungerar som ordförande i nämnden. I sådant fall kan verkschefen utan tvivel antas söka styra nämndens beslut så, att det kommer att korrespondera med anvisningarna. En sådan konfliktsituation kan undvikas om man i de instruktioner som skall gälla för verket och dess nämnd tar in föreskrifter om att ordföranden i nämnden inte äger delta i behandlingen av ärende när han i sin egenskap av verkschef kan antas vara bunden av ett tidigare beslut. Utskottet förutsätter att den pågående utredningen om riksskatteverkets organisation beaktar dessa synpunkter.

Med det anförda tillstyrker utskottet att den centrala skatteförvaltningen omorganiserar i enlighet med de i propositionen förordade riktlinjerna och avstyrker således bifall till motionerna.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet
att riksdagen

1. med bifall till Kungl. Maj:ts proposition nr 127 beslutar att den centrala skatteförvaltningen omorganiserar den 1 januari 1971 enligt de i propositionen förordade riktlinjerna,

2. avslår motionerna I: 1079 och II: 1247.

Stockholm den 18 november 1969

På bevillningsutskottets vägnar:

ERIK BRANDT

Närvarande

från första kammaren: herrar Einar Eriksson (s), Lundström (fp), Yngve Nilsson (m), Wårnberg (s), Gösta Jacobsson (m), Wirmark (s), Mattsson (cp), Arne Pettersson (s), Annerås (fp) och Ove Karlsson (s); samt

från andra kammaren: herrar Brandt (s), Engkvist* (s), Kristenson (s), Nyström (s), Eriksson i Bäckmora (cp), Hammarsten (s), Josefsson i Halmstad (s), Enarsson (m), Börjesson i Falköping (cp) och Ahlmark* (fp).

* Icke närvarit vid justering av betänkandet.

Reservation

av herrar Lundström (fp), Yngve Nilsson (m), Gösta Jacobsson (m), Mattsson (cp), Annerås (fp), Eriksson i Bäckmora (cp), Enarsson (m), Börjesson i Falköping (cp) och Ahlmark (fp), som

dels anfört följande:

Enligt vår mening måste det från rättssäkerhetssynpunkt anses vara av vikt att de fiskaliska och judiciella uppgifterna så långt det är praktiskt möjligt hålls åtskilda inom skatteväsendet. Riksskattenämnden har genom sin hittillsvarande verksamhet tillvunnit sig ett betydande förtroende genom att i sina anvisningar mera se till de praktiska förhållandena än till de fiskaliska intressena. Även vid en omorganisation bör man söka bevara de inslag i den nuvarande organisationen som visat sig vara av värde och som åtnjuter de skattskyldigas förtroende. Det finns därför inga vägande skäl för att i strid mot landskontorsutredningens av flertalet remissinstanser tillstyrkta förslag överföra vissa av de judiciella uppgifterna till det blivande riksskatteverket och låta andra sådana frågor avgöras av en nämnd inom verket, när det redan finns en organisation som visat sig väl ägnad för judiciella uppgifter.

dels ansett att utskottet bort hemställa
att riksdagen

1. med bifall till motionerna I: 1079 och II: 1247 beslutar att riksskattenämnden skall bestå som en självständig enhet med enbart judiciella uppgifter på sätt landskontorsutredningen föreslagit samt

2. i övrigt med bifall till Kungl. Maj:ts proposition nr 127 beslutar att den centrala skatteförvaltningen omorganiseras den 1 januari 1971 enligt de i propositionen förordade riktlinjerna.