

Nr 43.

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckt motion om tillsättande av särskild tjänsteman i prövningsnämnderna med uppgift att tillvarataga de skattskyldigas intressen.

(2:a avd.)

I en inom riksdagen väckt, till bevillningsutskottet hänvisad motion II: 371 av herr *Dickson* har hemställts, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville dels uppdraga åt 1950 års skattelagssakkunniga att företaga utredning rörande frågan om tillsättande av särskild tjänsteman i prövningsnämnderna med uppgift att tillvarataga de skattskyldigas intressen dels för riksdagen framlägga det förslag utredningen kan föranleda».

Beträffande motiveringen för det i motionen framställda yrkandet får utskottet, i den mån redogörelse härför ej lämnas i det följande, hänvisa till motionen.

I 9 § taxeringsförordningen föreskrives, att länsprövningsnämnd skall bestå av landskamreraren såsom ordförande samt minst fyra, högst åtta ledamöter jämte suppleanter för dem, en för varje ledamot. Ledamöterna förordnas av Kungl. Maj:t för en tid av fyra år. Enligt 7 § samma förordning skall fastighetsprövningsnämnd i län utgöras av medlemmarna av nysnämnda länsprövningsnämnd samt ytterligare nio ledamöter. Rörande prövningsnämndernas verksamhet föreskrives i 95 § taxeringsförordningen, att nämnden beslutar över anförda besvär och gjorda framställningar samt granskar och prövar årets taxeringar i övrigt. Jämlikt 97 § är ordföranden föredragande i nämnden, där icke för vissa mål eller ärenden annan föredragande av länsstyrelsen utsetts. Enligt sistnämnda lagrum skall taxeringsintendenten övervara prövningsnämndens sammanträden med skyldighet att bevaka det allmännas intresse under iakttagande tillika att de taxeringar, som åsättes, blir med skatteförfattningarna överensstämmande samt likformiga och rättvisa. Bestämmelsen om taxeringsintendentens skyldighet att delta i prövningsnämndernas verksamhet kompletteras av föreskrift i 93 § rörande förberedande åtgärder för denna verksamhet, vari stadgas att taxeringsintendenten ur berörda likformighets- och rättvisesynpunkter m. m. har att granska tillgängliga handlingar rörande taxeringar, som åsatts de skattskyldiga inom prövningsnämndens verksamhetsområde.

Vid 1950 års riksdag väcktes ett flertal motioner rörande ändring av sådana bestämmelser i taxeringsförordningen, som i nu förevarande sammanhang är av intresse. Sålunda yrkades i de likalydande motionerna I: 236 av herr Nordenson och II: 290 av herr Edström skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om utredning och förslag rörande sådan ändring av taxeringsförordningen, att taxeringsförfarandet komme att försiggå i för den enskilde mer betryggande former. Motionärerna framhöll bl. a., att den kritik, för vilken taxeringsförfarandet sedan många år varit föremål, blivit särskilt stark efter genomförandet av den allmänna processreformen. Av motionärerna påtalade förhållanden syntes dem vara av den art, att en ändring såväl organisationsmässigt som med avseende på reglerna för taxeringsförfarandet framstode som i hög grad påkallad. Motionärerna ville därjämte framhålla såsom önskvärt att vid prövningsnämnd — såsom motvikt mot kronans ombud — funnes en tjänsteman eller annan person, som hade till uppgift att bevaka de skattskyldigas intressen.

I den likaledes vid 1950 års riksdag väckta motionen II: 286 av herrar Aqvist och Gunnarsson yrkades skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om utredning angående revision av skatteprocessen och därmed sammanhängande spørsmål. Därvid framhölls, att den nuvarande organisationen säkerligen vore tillräcklig för de s. k. rutinärendena men att för andra mål av mer invecklad beskaffenhet näringslivet torde ställa krav på bl. a. större rättssäkerhet.

I de vid samma års riksdag väckta likalydande motionerna I: 320 av herr Spetz samt II: 375 av herrar Svensson i Ljungskile och Utbult yrkades skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om utredning för vinnande av större effektivitet i taxeringsnämndernas arbete med tanke på angelägenheten av såväl att deklaraionsgranskningen skulle bliva så grundlig och allsidig att deklaraionsfuski i görligaste mån upptäcktes som att den skattskyldiges rätt bevakades. Jämväl i sistnämnda motioner framhölls, att frågan huruvida den skattskyldiges rätt skulle kunna bevakas genom ett särskilt ombud borde övervägas.

Över samtliga här berörda motioner avgavs yttranden av kammarrätten, vissa länsstyrelser, Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund, Svenska landskommunernas förbunds styrelse och Svenska stadsförbundets styrelse. I flertalet remissyttranden ansågs en utredning av frågan om taxeringsförfarandet motiverad.

I sitt i anledning av motionerna avgivna betänkande nr 46 yttrade 1950 års bevillningsutskott bl. a. följande.

Den i motionerna framförda kritiken synes i främsta rummet gälla proceduren hos beskattningsnämnderna. Vid ett ställningstagande till frågan, huruvida vårt nuvarande taxeringssystem fungerar på ett fullt tillfredsställande sätt, bör icke förbises, att arbetsbelastningen, särskilt hos prövningsnämnderna, sedan ett flertal år tillbaka torde ha varit avsevärt större än som kunnat förutses vid tiden för 1943 års taxeringsreform. Med hänsyn till den stora arbetsbelastningen hos beskattningsnämnderna måste det anses förklarligt, om de spørsmål, till vilka nämnderna ha att fatta ståndpunkt,

stundom icke blivit föremål för en så ingående behandling som varit önskvärd. Den begränsade tid, som står till nämndernas förfogande för taxeringsarbetet, måste givetvis medföra svårigheter härutinnan. Å andra sidan torde emellertid av remissyttrandena från de länsstyrelser, som ingått på ett närmare bemötande av de i motionerna framställda invändningarna mot taxeringsförfarandet, otvetydigt framgå, att även med nuvarande taxeringsorganisation åtskilligt kan göras och jämväl göres såväl för tillgodoseende av den enskildes rättssäkerhet i taxeringsproceduren som för vinnande av en större effektivitet i taxeringsarbetet. Vid ett bedömande av den föreliggande frågan med utgångspunkt från vad som i dessa yttranden anförts måste den framkomna kritiken mot beskattningsnämndernas handläggning av taxeringsfrågorna anses till en icke ringa del vara oberättigad eller i varje fall överdriven.

Utskottet konstaterade därefter, att taxeringsförfarandet rönt stark inverkan av den direkta beskattningens karaktär av repartition d. v. s. en fördelning enligt vissa regler å de skattskyldiga av belopp, som för bestridande av samhällets utgifter skulle uttagas genom direkta skatter. Förfarandet hos beskattningsnämnderna hade utformats ur denna synpunkt och icke såsom en process för avgörande av tvister mellan skattskyldiga och det allmänna. Då kritiken mot förfarandet hos beskattningsnämnderna grundade sig på en jämförelse med processförfarandet vid de allmänna domstolarna utginge alltså denna kritik från förutsättningar, som icke vore här tillämpliga. Den omständigheten, att reglerna på civilprocessens område icke kunde tagas till rättesnöre vid ärendenas behandling hos beskattningsnämnderna, innebure självfallet icke, att kravet på tillgodoseende av den enskildes rättssäkerhet skulle vara mindre befogat hos beskattningsnämnderna än hos de allmänna domstolarna. Skillnaden bestode endast däri att med hänsyn till taxeringsprocessens speciella karaktär rättssäkerhetskravet där måste tillgodoses på ett annat sätt.

Utskottet anförde vidare bl. a.

Den frågan kan emellertid ställas, huruvida vår nuvarande taxeringsorganisation är så anordnad och reglerna för dess verksamhet äro så avfattade, att kraven på rättssäkerhet och effektivitet bliva tillgodosedda på bästa möjliga sätt. Då ett ställningstagande till denna fråga icke lärer kunna ske utan en ingående utredning och en omsorgsfull prövning av alla de faktorer, vilka inverka på frågans bedömande, anser sig utskottet i sakens nuvarande läge icke böra göra några mera bestämda uttalanden i detta hänseende. Utskottet måste fördenskull inskränka sig till ett fastslående av att, såsom framgår av det ovan anförda, hänsynstagandet till den enskildes rättssäkerhet och till önskvärdheten av effektivitet i taxeringsarbetet bör vara ledmotivet i vår taxeringsprocedur. Då skattetrycket nått en sådan höjd, som det nu har, är det givetvis av särskilt stor betydelse, att taxeringsorganisationen fungerar på bästa möjliga sätt. Genom en utredning skulle kunna klarläggas, vilka förbättringar, som skulle kunna genomföras på detta område. En utredning skulle även kunna bidra till att de missförstånd, som nu förefinnas angående taxeringsprocedurernas karaktär, bleve undanröjda. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla, att utskottet finner det vara en angelägenhet av vikt att förtroendet för taxeringsmyndigheterna icke undergräves genom en kritik, som utgår från oriktiga förutsättningar.

Utskottet erinrade slutligen om att chefen för finansdepartementet år 1950 tillkallat sakkunniga för verkställande av en teknisk revision av inkomstskattelagstiftningen. I direktiven för denna utredning hade departementschefen även berört frågan om en översyn av taxeringsorganisationen.

Utskottet hemställde, att riksdagen måtte i anledning av motionerna i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville med beaktande av vad i betänkandet anförts låta verkställa en allsidig och förutsättningslös utredning rörande taxeringsförfarandet och taxeringsprocessen samt för riksdagen framlägga de förslag, som kunde av utredningen föranledas.

Riksdagen godkände utskottets hemställan.

I anledning av denna riksdagens hemställan uppdrog chefen för finansdepartementet åt förenämnda sakkunniga — *1950 års skattelagssakkunniga* — att verkställa en översyn av taxeringsförordningens bestämmelser. Ur direktiven för de sakkunniga såvitt gäller detta uppdrag må här anföras följande.

Vid övervägande av de frågor, som syftar till en effektivare taxeringsverksamhet, bör även spørsmålet om taxeringsorganisationen uppmärksammas. Effektiviteten av taxeringsarbetet är nämligen i hög grad beroende av taxeringsorganisationens förmåga att fungera. Uppmärksamhet bör därför ägnas åt möjligheterna att genom ändringar i taxeringsförfarandet åstadkomma ett mera ändamålsenligt handhavande av taxeringsgöromålen. Vid behandlingen av härmed sammanhängande frågor bör emellertid beaktas, att den förenkling av de materiella skattereglerna, som åsyftas med 1950 års skattelagssakkunnigas revision, kan leda till en avlastning av taxeringsmyndigheternas arbete. Såvitt avser organisatoriska frågor bör den nu ifrågasatta översynen därför få endast i viss mån provisorisk karaktär.

I fråga om arbetet i den för taxeringsresultatet utomordentligt viktiga första instansen, taxeringsnämnderna, torde för närvarande gälla, att nämnderna är i behov av yrkeskunnigt biträde i avsevärt större omfattning än som för närvarande genom taxeringsavdelningarnas försorg kan beredas dem. Möjligen kan det befinnas lämpligt att i viss utsträckning bereda sådant biträde genom heltidsanställda tjänstemän med arbetsuppgifter motsvarande de nuvarande taxeringskonsulenternas. Jämväl frågan om det lämpligaste sättet för utförande av de med arbetet i första instans förenade tekniska göromålen är av vikt.

Beträffande det arbete, som nu utföres på provningsnämndsstadiet, kan ifrågasättas, om icke åtskilliga ärenden av rutinartad beskaffenhet kunde avgöras i enklare former än som för närvarande sker. Vidare bör undersökas i vad mån de göromål och befogenheter, som nu enligt taxeringsförordningens ankommer uteslutande på taxeringsintendent, kan fördelas på olika befattningshavare i syfte att möjliggöra en ändamålsenlig arbetsfördelning inom länsstyrelsernas taxeringsavdelningar.

Även åtskilliga andra bestämmelser på taxeringsområdet torde vara i behov av översyn och bör, i den mån de faller inom ramen för utredningens allmänna syfte, närmare undersökas. Därvid bör särskilt uppmärksammas de föreskrifter, som berör taxeringsorganens förhållande till de skattskyldiga och andra uppgiftsskyldiga. Resultatet av taxeringsarbetet är i väsentlig mån beroende av samverkan mellan taxeringsorganen och de uppgiftsskyldiga, varför man bör eftersträva en sådan utformning av taxeringsförordningens föreskrifter, som främjar en sådan samverkan och i möjligaste mån förebygger motsättningar och irritation.

I den föreliggande *motionen* har anförts bl. a. följande. Taxeringsmyndigheterna hade i stor utsträckning att vid bedömning av föreliggande skatteärenden jämföra dem med olika prejudikat från regeringsrätten. På basis av dessa prejudikat utvecklades inom länsstyrelserna en viss praxis som ingalunda med visshet bleve densamma inom alla länsstyrelser och kanske icke ens densamma hos alla tjänstemän inom en och samma länsstyrelse. Studerade man skattehandböcker, som kommenterade skattelagarna, framginge till fullo osäkerheten om vad skattelagarna på mycket väsentliga punkter, t. ex. kommunalskattelagens 29 §, kunde anses föreskriva eller medgiva. De skattskyldigas deklARATIONER, som skulle passera genom dessa taxeringsavdelningar med många tjänstemän, osäkra lagbud och en svävande praxis, utsattes ofta för en ganska omild behandling. Vad den skattskyldige på heder och samvete deklarerat betraktades med mycken misstro, och meddelanden utsändes till vederbörande om avvikelser och skönsmässiga uppskattningar, som många gånger förefölle vara rent slumpartade. Den skattskyldige kände sig stå rättslös mot en myndighet, som utan att stödja sig på fasta föreskrifter syntes utgöra åklagare och domare i en person.

Det syntes nödvändigt att det inom länsstyrelsernas taxeringsavdelningar också funnes någon tjänsteman, som särskilt hade till uppgift att tillvarata de skattskyldigas intresse. En sådan person, en god man eller kurator för de skattskyldiga, skulle säkerligen kunna få stor betydelse för avtrubbande av misstron från de skattskyldigas sida gentemot taxeringsavdelningarna och kanske även något kunna mildra misstron, eller åtminstone uttrycken av misstro, inom taxeringsavdelningarna gentemot de skattskyldiga. Ifrågavarande kurator skulle ha skyldighet att taga befattning med samtliga ärenden, där avvikelse gjorts från den skattskyldiges deklARATION. I de flesta fall torde vara möjligt att bland de redan å taxeringsavdelningen anställda låta därför lämplig person överföras till att handlägga utestående dessa göromål.

Enligt uppgift vore frågan om taxeringsprocessen för närvarande föremål för behandling av 1950 års skattelagssakkunniga, åt vilka borde uppdragas att även lägga fram förslag i den riktning motionären förordat.

Utskottet. I den föreliggande motionen har yrkats skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om utredning och förslag rörande frågan om tillsättande av särskild tjänsteman vid prövningsnämnderna med uppgift att tillvarata de skattskyldigas intressen. Motionären har ansett, att ett sådant utredningsuppdrag borde lämnas åt 1950 års skattelagssakkunniga.

Av den ovan lämnade redogörelsen framgår, att bestämmelserna angående prövningsnämndernas sammansättning och arbetsformer i huvudsak erhöi sin nuvarande lydelse genom beslut vid 1943 års riksdag. Frågan om hur garantier skulle kunna skapas för att de skattskyldigas rätt bleve iakttagen hos nämnden ägnades därvid särskild uppmärksamhet. Sådana garantier ansågs föreligga, därest befattningen såsom prövningsnämndens ordförande anförtröddes åt en person, som kunde förväntas komma att med

fullständig opartiskhet bedöma de mål och ärenden, som prövningsnämnden hade att behandla, och som ägde förmåga att hävda sig gentemot den befattningshavare hos länsstyrelsen, som hade att tillgodose det allmännas intresse. Landskamreraren ansågs vara den ur angivna synpunkter lämpligaste personen såsom ordförande i prövningsnämnden.

Mot bland annat prövningsnämndernas organisation och arbetssätt riktades kritik i ovanberörda vid 1950 års riksdag väckta motioner. I vissa av dessa motioner framhölls därjämte att frågan huruvida de skattskyldigas rätt skulle kunna bevakas genom en särskild tjänsteman borde bli föremål för övervägande. Över motionerna avgavs på bevillningsutskottets föranstaltande yttranden av ett flertal myndigheter och organisationer, vilka i allmänhet ansåg en utredning av frågan om taxeringsförfarandet motiverad. I sitt i anledning av motionerna avgivna betänkande nr 46 framhöll 1950 års bevillningsutskott, att av remissyttrandena från de länsstyrelser, som ingått på ett närmare bemötande av de i motionerna framställda invändningarna mot taxeringsförfarandet, otvetydigt framginge att även med den nuvarande taxeringsorganisationen åtskilligt kunde göras och även gjordes bland annat för tillgodoseende av den enskildes rättssäkerhet i taxeringsproceduren. Den framkomna kritiken måste med utgångspunkt härifrån anses till en icke ringa del vara oberättigad eller i varje fall överdriven. Utskottet fann emellertid att frågan huruvida den nuvarande taxeringsorganisationen vore så anordnad och reglerna för dess verksamhet så avfattade, att kraven på rättssäkerhet och effektivitet bleve tillgodosedda på bästa möjliga sätt, icke kunde besvaras utan en mera ingående utredning och en omsorgsfull prövning av alla de faktorer, vilka inverkade på frågans bedömning. Utskottet föreslog fördenskull riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en allsidig och förutsättningslös utredning rörande taxeringsförfarandet. Riksdagen godkände utskottets hemställan. Kungl. Maj:t har lämnat detta utredningsuppdrag åt 1950 års skattelagssakkunniga.

Av ovan intagna utdrag av de sakkunnigas direktiv, såvitt avser uppdraget att verkställa en översyn av taxeringsförordningens bestämmelser, framgår att de sakkunniga bland annat bör uppmärksamma spørsmålet om den mest ändamålsenliga utformningen av taxeringsorganisationen. Därvid bör en översyn ske av de föreskrifter, som berör taxeringsorganens förhållande till de skattskyldiga och andra uppgiftsskyldiga. En sådan utformning av taxeringsförordningens bestämmelser, som främjar en samverkan mellan taxeringsorganen och de uppgiftsskyldiga och i möjligaste mån förebygger motsättningar och irritation, bör enligt direktiven eftersträvas.

Med hänsyn till de riktlinjer som uppdragits för 1950 års skattelagssakkunnigas utredningsarbete i nu förevarande hänseende finner utskottet, som anser det allmänna spørsmålet om den enskildes rättssäkerhet i och för sig vara av synnerlig vikt, anledning saknas att nu förorda att det ena eller det andra uppslaget till förbättringar i första hand bör prövas. Utskottet anser sig fördenskull icke böra tillstyrka bifall till motionen.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att motionen II: 371 av herr Dickson om tillsättande av
särskild tjänsteman i prövningsnämnderna med uppgift att
tillvarataga de skattskyldigas intressen icke måtte föranleda
någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 maj 1953.

På bevillningsutskottets vägnar:

ADOLV OLSSON.

Närvarande: Se under betänkandet nr 42.