

Nr 26

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om kontroll genom riksdagens justitieombudsman över taxeringsmyndigheterna.

I de till konstitutionsutskottet hänvisade likalydande motionerna nr 454 i första kammaren av herr *Bengtson m. fl.* samt nr 544 i andra kammaren av herrar *Hedlund* och *Eliasson* i Sundborn hemställes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om framläggande av förslag till de lagändringar som erfordras för att taxeringsmyndigheterna skall vara underkastade samma kontroll av riksdagens justitieombudsman som statens tjänstemän.

Beträffande skälen till yrkandet hänvisas, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, till motionen II: 544.

I 113 § regeringsformen stadgas, att »taxeringsmän, som riksdagens bevilnings föreskrifter å dess vägnar tillämpa,» ej skall »för debitering eller taxering kunna till något ansvar ställas». Stadgandet kvarstår praktiskt taget oförändrat sedan 1809.

Bakgrunden till stadgandet är följande: Den allmänna bevilning, som ständerna i äldre tid åtog sig, infördes, specificerad på olika yrkesgrupper m. m., i ständernas bevilningsförordning. Vad var och en av de skattskyldiga skulle erlägga i bevilning bestämdes sedan av taxeringsmännen. Sådana valdes inom varje pastorat och ansågs som ständernas förtroendemän. Deras beslut kunde icke överklagas. De var emellertid ansvariga inför Kungl. Maj:t och kronan, om kronans rätt eftersatts. Ansvar gentemot Kungl. Maj:t och kronan borttogs genom 113 § regeringsformen.

Skyddet för taxeringsmännen gentemot kronan anses numera icke ha någon större praktisk betydelse. Stadgandet har emellertid tolkats så, att taxeringsmän icke kan ställas till ansvar från de skattskyldigas sida för felaktigheter vid beslut avseende taxering.

Enligt vedertagen uppfattning innefattas under uttrycket »taxeringsmän» i varje fall ordförande och ledamöter i de skilda slagen av taxeringsnämnder. Huruvida prövningsnämndernas ledamöter omfattas av beskrivningen i 113 § regeringsformen torde få betraktas som en öppen fråga. Den där stadgade ansvarsfriheten omfattar debiteringen och taxeringen men inte förfarandet. Skulle en ordförande eller ett kronoombud i en taxeringsnämnd åsidosätta gällande föreskrifter om förfarandet, exempelvis om underrättelse till skattskyldig, kan han fällas till ansvar för tjänstefel. Justitieombudsmannen har också ingripit mot felaktigheter av detta slag. Beträffande alla

ledamöter i taxeringsnämnder gäller vidare att de är underkastade ett begränsat ämbetsansvar, nämligen i huvudsak för tagande av muta och brott mot tystnadsplikt (20 kap. 12 § andra stycket brottsbalken).

Med anledning av en vid 1956 års riksdag väckt motion (II:477) angående skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om utredning av frågan om taxeringsmäns straffrättsliga ansvar och om behovet av det skydd för taxeringsmän som § 113 regeringsformen stadgar anförde konstitutionsutskottet (utl. nr 12) bl. a. följande.

Enligt vedertagen uppfattning innefattas under uttrycket taxeringsmän i § 113 regeringsformen i varje fall ordförande och ledamöter i de olika beskattningsnämnderna. Därmed kan dock icke anses klarlagt, om stadgandet i fråga icke också bereder straffskydd för vissa andra personer, som möjligen skulle kunna karakteriseras som taxeringsmän. Denna oklarhet sammanhänger med att bestämmelsen tillkommit under helt andra organisatoriska förhållanden på taxeringsväsendets område än de nuvarande. Redan detta förhållande kunde motivera en utredning angående grundlagsstadgandet i fråga. Men även andra skäl kunna anföras härför. Sålunda kan det ifrågasättas, om en bestämmelse i förevarande ämne numera bör ha sin plats i grundlag. Stadgandet i fråga bör emellertid icke uteslutas ur regeringsformen utan att ersättas av särskild föreskrift i annan lag eller författning. I varje fall lekmanrepresentanterna i beskattningsnämnderna böra enligt utskottets åsikt med hänsyn till arten av sina arbetsuppgifter åtnjuta ett särskilt skydd för sina åtgärder i taxeringsfrågor. En utredning genom Kungl. Maj:ts försorg i nu berörda och därmed nära sammanhängande spörsmål anser utskottet därför böra föregå ett ställningstagande till frågan om upphävande eller ändring av 113 § regeringsformen.

Under hänvisning härtill hemställde utskottet, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte giva till känna vad utskottet i utlåtandet anført. Riksdagen beslöt (skrivelse nr 275) i enlighet med vad utskottet sålunda hemställt.

Härefter har författningsutredningen (SOU 1963: 17 s. 517 ff) övervägt om stadgandet borde få någon motsvarighet i en framtida regeringsform. Utredningen fann att stadgandet icke var av den karaktären att det borde ha sin plats i grundlag. Det skydd, som grundlagen för närvarande ger, torde, yttrade utredningen, vara garanterat av brottsbalken. Utredningen fann icke anledning att ytterligare ingå på frågan om utformningen av taxeringsmäns straffrättsliga ansvar. Detta spörsmål kunde nämligen, menade utredningen, icke ses isolerat från frågan om omfattningen av ämbetsansvaret i allmänhet. Den sistnämnda frågan komme enligt ett av utredningen återgivet uttalande av chefen för justitiedepartementet (prop. 1963: 156 s. 28) att i hela sin vidd upptas till omprövning när arbetet på en lösning av problemet om statstjänstemännens förhandlingsrätt lett till resultat.

Motionärerna framhåller att det är en allmänt erkänd princip i vårt land att myndigheterna är underkastade kontroll. Bestämmelserna i regeringsformen och brottsbalken om ansvarsbegränsning för taxeringsmän är, framhåller motionärerna, så mycket mer obegripliga som de ledande personerna

i taxeringsnämnderna, nämligen ordförandena och kronoombuden, inte är förtroendevalda utan tillsatta av offentlig myndighet. Motionärerna yttrar att bestämmelserna uppenbarligen bör upphävas.

Utskottet. Det ålderdomliga stadgandet i 113 § regeringsformen tillförsäkrar »taxeringsmän» skydd mot straff och skadeståndsskyldighet på grund av fel vid »debitering eller taxering». Ansvarfriheten gäller själva beslutet om debitering eller om taxering; av betydelse är särskilt beslutet att åsätta en fastighet ett visst taxeringsvärde eller att bestämma en inkomstpost till ett visst belopp. Ansvarfriheten medför motsvarande begränsning av JO:s tillsyn.

Själva förfarandet hos taxeringsmyndigheterna är emellertid inte undandraget ansvar. Har exempelvis ordföranden i en taxeringsnämnd underlåtit att, i enlighet med taxeringsförordningens föreskrifter, underrätta en skattskyldig om en avvikelse från hans självdeklaration, kan ordföranden fällas till ansvar för tjänstefel; därav följer att hans förfaringssätt i nu förevarande hänseende kan bli föremål för granskning av JO. Alla som deltar i taxeringsarbetet såsom ledamöter av beslutande organ är också underkastade ansvar för tagande av muta och brott mot tystnadsplikt enligt de regler som gäller för tjänstemän i allmänhet.

Den ovan angivna ansvarfriheten för taxeringsmän utgör en inskränkning i regeln om att myndigheterna arbetar under ansvar och kontroll. En skattskyldig kan visserligen genom att anföra besvär vinna rättelse i ett felaktigt taxeringsbeslut. På andra förvaltningsområden anses dock besvärsrätten icke utgöra tillräcklig anledning att avstå från personlig ansvarighet för dem som fattar beslut.

Frågan om eller i vad mån det är motiverat att behålla regeln om taxeringsmäns ansvarfrihet har samband med flera spörsmål som är föremål för övervägande i skilda sammanhang.

Sälunda har 1963 års JO-utredning bl. a. att beakta de skattskyldigas intresse av att få sina tillbörliga krav på rättsskydd i skatteärenden uppfyllda. Stadgandet i 113 § regeringsformen beröres också av det pågående arbetet på en reform av författningen; enligt författningsutredningens förslag skulle stadgandet inte få någon motsvarighet i den nya regeringsformen. Spörsmålet om taxeringsmäns straffrättsliga ansvar kan vidare inte ses isolerat från frågan om omfattningen av ämbetsansvaret i allmänhet. Denna fråga, som fått en viss belysning under förarbetena till brottsbalken, kommer, enligt vad som anmärkts i det föregående, att tas upp till omprövning, när arbetet på lösning av problemet om statstjänstemännens förhandlingsrätt har lett till resultat. Slutligen vill utskottet framhålla, att frågan om skadeståndsansvar för fel i tjänsten är av betydelse när det gäller att avskaffa eller inskränka ansvarfriheten för taxeringsmän; det kunde nämligen te sig oskäligt att utkräva fullt skadestånd av dem som, på grund av viss oaktsamhet men likväl i god tro, medverkat till att t. ex. en fastighets värde

eller en inkomstpost har bestämts till ett oriktigt belopp. Skadeståndsproblem av betydelse på detta område har behandlats i två betänkanden (SOU 1958: 43 och 1964: 31), vilka är under övervägande inom vederbörande departement.

De i förevarande motioner till behandling upptagna spörsmålen är sålunda i skilda sammanhang under utredning eller övervägande. De resultat, vartill dessa utredningar och överväganden kan leda, bör så snart sig göra låter underställas riksdagen för bedömning. Med hänsyn till ämnets principiella vikt finner utskottet denna uppfattning böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom. Utskottet hemställer alltså,

att riksdagen med anledning av förevarande motioner i skrivelse till Kungl. Maj:t ville giva till känna vad utskottet ovan anfört.

Stockholm den 28 oktober 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

TORSTEN ANDERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Torsten Andersson, Damström, Svingsson, Georg Pettersson, Hernelius, Källqvist och Dahlberg; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, von Friesen, Magnusson i Tumhult, Bengtsson i Halmstad, Nilsson i Östersund, Braconier, fru Thunvall, herrar Wahlund, Wedén och Johansson i Trollhättan.

Reservation

av herrar *Damström, Georg Pettersson, Dahlberg, Spångberg, Bengtsson* i Halmstad, *Nilsson* i Östersund, fru *Thunvall* och herr *Johansson* i Trollhättan, vilka ansett att utskottet bort anföra följande.

Det ålderdomliga — — — (lika med utskottet) — — — vederbörande departement.

De i förevarande motioner till behandling upptagna spörsmålen är sålunda i skilda sammanhang under utredning eller övervägande. Någon framställning till Kungl. Maj:t i enlighet med motionärernas yrkande finner utskottet därför ej påkallad. Utskottet hemställer alltså,

att förevarande motioner icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.