

Nr 7

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

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 360 i första kammaren av herr *Svanström m. fl.* och nr 425 i andra kammaren av herrar *Johansson* i Dockered och *Börjesson* i Glömminge hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om framläggande av förslag till de lagändringar som erfordras för att taxeringsmyndigheterna skall underkastas samma kontroll av riksdagens justitieombudsman som statens tjänstemän».

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, hänvisa till motionen i andra kammaren.

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

Bakgrunden till stadgandet är följande. Den allmänna bevillning, som ständerna i äldre tid åtog sig, infördes, specificerad på olika yrkesgrupper m. m., i ständernas bevillningsförordning. Vad var och en av de skattskyldiga skulle erlægga i bevillning 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. Detta ansvar bortogs genom 113 § regeringsformen.

Skyddet för taxeringsmännen gentemot kronan anses numera icke ha någon större praktisk betydelse. Stadgandet har emellertid tolkats så, att taxeringsmän icke heller 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 icke

förfarandet. Skulle en ordförande eller ett kronombud i en taxeringsnämnd äsidosätta gällande föreskrifter om förfarandet, exempelvis om underrättelse till skattskyldig, kan han gällas 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).

Frågans tidigare behandling. I en motion vid 1956 års riksdag (II: 477) hemställdes om utredning rörande taxeringsmäns straffrättsliga ansvar och behovet av det skydd, som 113 § regeringsformen stadgar. Konstitutionsutskottet anförde i utlåtande (nr 12) över motiotten 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 lekmannarepresentanterna 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.

Utskottet hemställde, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t tillkännage vad utskottet i sitt utlåtande anført. Denna hemställan bifölls av riksdagen (Rskr nr 275).

Härefter har *författningsutredningen* (SOU 1963: 17 s. 517 ff) övervägt om stadgandet i 113 § regeringsformen borde få någon motsvarighet i en ny 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 ej 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.

I motioner vid 1964 års riksdag (I: 454 och II: 544) restes samma hemställan som i de nu föreliggande. Konstitutionsutskottet anförde i avgivet utlåtande (nr 26) bl. a. följande.

Den ovan angivna ansvarsfriheten 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 ansvarsfrihet för dem som fattar beslut.

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

Sålunda 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 ansvarsfrihet 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 motionerna upptagna spörsmålen var sålunda i skilda sammanhang under utredning och övervägande. Utskottet (9 ledamöter) uttalade, att de resultat, vartill dessa utredningar och överväganden kunde leda, så snart sig göra lät borde underställas riksdagen för bedömande. Med hänsyn till ämnets principiella vikt fann utskottet denna uppfattning böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom, varför hemställdes, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t tillkännage vad utskottet i utlåtandet anförde. I en reservation (8 ledamöter) uttalades, att någon framställning till Kungl. Maj:t i enlighet med motionärernas yrkande icke var påkallad med hänsyn till de redan pågående utredningarna och övervägandena. Med bifall till reservanternas hemställan beslöt riksdagen avslå motionerna.

Motionerna. I de nu föreliggande motionerna uttalas, att den i grundlag fastställda ansvarsfriheten för taxeringsmäns beslut om taxering och debitering är otillfredsställande med hänsyn till betydelsen av en funktionsduglig insyn och kontrollverksamhet. Undantagsbestämmelserna är numera så mycket mer obegripliga, anför motionärerna, som taxeringsnämnder-

nas ledande män, ordförandena och kronoombuden, ej är förtroendevalda utan tillsatts av offentlig myndighet. Att taxeringsmyndigheterna är ansvariga för själva förfarandet bör icke påverka bedömningen av den upptagna frågan. Motionärerna ansluter sig till den mening, som uttalades av konstitutionsutskottets flertal år 1964, och uttalar avslutningsvis, att förslag till ändrade bestämmelser bör framläggas snarast med hänsyn till aktuella problemen inom skatte- och taxeringsväsendet.

Utskottet. Förevarande motioner åsyftar att genom lagändringar åvägbringa, att taxeringsmyndigheterna i full utsträckning ställs under tillsyn av riksdagens justitieombudsman. Motsvarande spörsmål har tidigare varit föremål för riksdagens övervägande, senast år 1964 genom motioner som behandlades av konstitutionsutskottet. Dessa motioner föranledde icke någon riksdagens åtgärd med hänsyn till att, som utskottet då framhöll, frågan redan var föremål för övervägande i skilda sammanhang.

Vid innevarande riksdag har utskottet utöver de nu förevarande motionerna även till behandling förehått vissa andra, som avser justitieombudsmannens tillsyn över skatteområdet. I ett denna dag avgivet utlåtande (nr 6) har utskottet föreslagit, att dessa senare motioner skall överlämnas till 1963 års JO-utredning för att prövas i samband med den allmänna översyn över riksdagens ombudsmannaämbetens framtida organisation och verksamhetsformer, som utredningen genomför. Med hänsyn till det nära sambandet med dessa motioner har utskottet, utan att ta ställning i sak, funnit, att även de nu förevarande torde böra överlämnas till JO-utredningen.

Utskottet hemställer sålunda,

att riksdagen, i anledning av motionerna I: 360 och II: 425, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att motionerna överlämnas till 1963 års JO-utredning.

Stockholm den 2 mars 1965

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Carl Albert Andersson*, Dahlén, Sörlin, Dahlberg och Risberg; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund, von Friesen, Henningsson, Wahlund, Magnusson i Tumhult, fru Thunvall*, herrar Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping och Larsson i Luttra.

* Ej närvarande vid justeringen.