

Nr 610

Av fröken **Elmén m.fl.**, om ökat rättsskydd för den enskilde i skattefrågor.

(Lika lydande med motion nr 526 i Första kammaren)

Riksdagen har under en följd av år haft att behandla motioner som syftat till en förstärkning av rättsskyddet för den enskilde i skatteärenden. Dessa förslag har regelmässigt avvisats. Riksdagsmajoriteten har därvid *dels* åberopat pågående eller planerat utredningsarbete, *dels* anfört att gällande lagregler på ett betryggande sätt tillgodoser den skattskyldiges rättssäkerhetskrav. Enligt vår mening har emellertid i skatteärenden rättssäkerhetsfrågorna inte lösts på ett i allo tillfredsställande sätt. Genom att lagstiftaren strävar efter att åstadkomma alltmer förfinade regler ökar komplexiteten i skattelagarna, varigenom riskerna för rättsförluster för den enskilde växer.

Det är av flera skäl ytterst väsentligt att skattelagarna utformas och tillämpas på ett sådant sätt att de skattskyldigas rättssäkerhet inte äventyras. Rättstryggheten är ett värde i sig. Som framhållits i tidigare motioner i detta ämne måste skatten vara »rättvis». Skattebördan måste fördelas på i lagstiftningen avsett sätt bland de skattskyldiga efter deras reella inkomstförhållanden och skatteplikt. Om rättsskyddet inte upprätthålls, minskar också medborgarens respekt för skattelagstiftningen, vilket reducerar möjligheterna att uppnå en väl fungerande taxeringskontroll. Det allmännas krav på en effektiv taxering står, som bevillningsutskottet underströk 1964, inte i motsatsförhållande till den enskildes anspråk på rättssäkerhet.

Ett problem rörande den enskildes rättsskydd i skatteärenden, som tidigare motionsvägen aktualiserats, senast i motionerna I:468 och II:567 till 1965 års riksdag, gäller avsaknaden av särskild befattningshavare med uppgift att bevaka den skattskyldiges rätt gentemot taxeringsintendenten. Som bevillningsutskottet påpekat finns bestämmelser att granskningen av deklARATIONERNA och prövningen av besvär skall ske objektivt och med beaktande av såväl den skattskyldiges som det allmännas intresse. Av taxeringsförordningen framgår att taxeringsnämndsordförande, kronoombud, taxeringsassistent och taxeringsintendent numera ej har till uppgift att särskilt bevaka det allmännas rätt. Deras ställning skall i princip vara opartisk.

Tillskapandet av en särskild befattningshavare med uppgift att bevaka den enskildes rätt i skatteärenden gentemot taxeringsintendenten skulle, som vi ser det, utgöra ett från rättsvärnets synpunkt värdefullt komplement till de regler som ålägger det allmännas organ att ex officio verka till de skattskyldigas fördel, om taxeringen befinnes vara för hög.

Detta spörsmål har tagits upp till behandling av 1963 års JO-utredning i dess betänkande Riksdagens ombudsmän (SOU 1965:64). Där i anfördes bl.a. att syftet med de i motionerna I:221 och II:270/1965 föreslagna åtgärderna (särskilda regionala befattningshavare med anknytning till JO-ämbetet för förstärkning av allmänhetens rättsskydd bl.a. i fråga om skatteärenden) i och för sig skulle kunna tänkas bli uppfyllt genom att vid länsstyrelserna inrättades särskilda ombud med uppgift att bevaka de skattskyldigas rättssäkerhet i taxeringsfrågor samt att meddela praktiska råd och upplysningar i deklaraionsfrågor. Även mot bakgrund av detta yttrande finner vi det angeläget att de av oss föreslagna särskilda befattningshavarna för att tillvarata allmänhetens rätt i taxeringsfrågor tillskapas. Frågan bör tas upp av den av oss föreslagna utredningen.

I motionerna I:453 och II:545 år 1964 förordades en utredning angående möjligheterna att tillsätta en särskild befattningshavare vid JO-ämbetet för prövning av skatteärenden. Detta yrkande, som behandlades av bankoutskottet, avslogs under hänvisning till att JO-utredningen redan överväger dessa frågor. JO, som avgav remissyttrande över motionen, förordade varmt att en särskild tjänst såsom byråchef för skatteärenden genast skulle inrättas vid JO-ämbetet.

Den nyligen avgivna JO-utredningen har ingående penetrerat detta spörsmål. Utredningen har därvid anført att den — utan att närmare ingå på frågan huruvida taxeringsförfarandet för närvarande fungerar på ett med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet fullt tillfredsställande sätt — anser anledning föreligga att föreslå en intensifiering av tillsynen över skattemyndigheterna. Tillsynen över skatteärenden bör lämpligen anförtröas den ombudsman, som handhar kontrollen av den allmänna förvaltningen, d.v.s. nuvarande JO. En effektivare tillsyn över skatteområdet, anför utredningen vidare, torde kunna ernås endast om ombudsmannen genom organisatoriska åtgärder får möjlighet att utöka sin inspektionsverksamhet. Enbart åtgärden att överflytta vissa ämnesområden från JO och MO, vilket skulle medföra att vederbörande ombudsman får sådan lättnad i sin arbetsbörda, att han blir i stånd att anslå mer tid åt inspektioner av taxeringsväsendet än vad som hittills varit möjligt, finner utredningen icke vara tillräckligt.

Enligt utredningens mening bör därför åtminstone en av de fasta juristtjänsterna på vederbörande ombudsmannakansli besättas av en högt kvalificerad förvaltningsjurist med kunskap och erfarenhet rörande taxeringsförfarandet. På grund av de kvalifikationer, som bör kunna ställas på denna befattningshavare, bör tjänsten vara inplacerad på byråchefsnivå.

Utredningen föreslår därför att hos den ombudsman, som har att kontrollera förvaltningen (d.v.s. nuvarande JO), inrättas en särskild tjänst som byråchef för skatteärenden.

Vi förutsätter att i en kommande proposition om riksdagens ombudsmäns organisation och uppgifter m.m. kommer att föreslås inrättande av en sådan tjänst. I avvaktan på detta förslag finner vi det emellertid angeläget att redan nu hos justitieombudsmannen inrättas en tjänst som byråchef för skatteärenden samt att för ändamålet anvisas erforderliga medel.

I detta sammanhang har JO-utredningen även tagit upp ett annat spörsmål sammanhängande med frågan om den enskildes rättssäkerhet i taxeringsärenden.

Enligt regeringsformen 113 § kan »taxeringsmän, som riksdagens bevillnings föreskrifter å dess vägnar tillämpa» icke ställas till ansvar »för debitering eller taxering». Till kategorien taxeringsmän hänföres i vart fall ordförande och ledamöter i de olika beskattningsnämnderna i lägre instans. Detta stadgande medför att JO inte kan verkställa någon materiell prövning av de beslut som fattas i taxeringsnämnderna.

Stadgandet är av ålderdomlig karaktär och har ursprungligen tillkommit för att skydda riksdagens beskattningsmakt gentemot Kungl. Maj:t och kronan.

Bl.a. i anledning av till JO-utredningen överlämnade motioner till 1965 års riksdag har utredningen tagit upp frågan om ev. avskaffande av åtalsskyddet för taxeringsmän. Utredningen anför bl.a. att rent allmänt kan göras gällande att taxeringstjänstemän i detta hänseende inte bör intaga någon annan ställning än tjänstemän och förtroendevalda ledamöter i andra kommunala nämnder utan alltså vara personligt ansvariga för de av dem fattade taxeringsbesluten. Utredningen hänvisar också till ett uttalande av JO i ett yttrande över de till 1964 års riksdag väckta motionerna I:453 och II:545, vari JO bestämt förordat att taxeringsmän underkastades fullt ämbetsansvar och därför föreslagit upphävande av bestämmelsen i RF 113 §.

Utredningen vill själv emellertid inte taga ställning till berörda spörsmål eftersom det i väsentlig mån innebär ett skatterättsligt bedömande.

Vi delar för vår del den uppfattning som i ett särskilt yttrande till JO-utredningen utvecklades av ledamoten herr Svanström. Denne anförde:

Även om det kan anses oklart huruvida JO-utredningen, enligt sitt ursprungliga uppdrag, bör taga ställning till frågan om utvidgning av taxeringsmännens ämbetsansvar och om JO:s behörighet att pröva även sakinnehållet i taxeringsnämnders och prövningsnämnders beslut, anser jag, eftersom förenämnda motioner till 1965 års vårriksdag överlämnats till utredningen, att denna bort uttala sin mening i ämnet. För min del anser jag det angeläget, att allmänhetens rättsskydd i hithörande sammanhang så snart som möjligt förstärkes genom att grundlagsbestämmelsen om åtalsskydd för taxeringsmän upphäves och genom att möjligheter med det snaraste skapas för de skattskyldiga att hänvända sig till JO med klagomål även över själva taxeringsbesluten.

Med hänvisning till denna motivering föreslår vi att ifrågavarande stadgande i regeringsformen utgår. Frågan bör tas upp av den av oss förordade utredningen.

I motioner till fjolårets riksdag framhölls också att den enskilde ej får ersättning för kostnader i taxeringsprocess — i första hand gäller det kostnader för rättshjälp — i de fall han vinner mot kronan. Bevillningsutskottet ansåg att motionärernas förslag var värt beaktande men fann ej anledning tillstyrka ytterligare utredning i ämnet. Besvärssakkunniga hade nämligen kommit med förslag om bestämmelser om rätt för enskild till kostnadsersättning av allmänna medel i förvaltningsärenden.

Vidare påpekade motionärerna skyldigheten för äkta makar att — vid påförd kvarsätterränta för endera maken — själva bevaka att sådant räntebelopp inte skulle ha påförts, om ränteberäkningen gjorts gemensamt för makarna. Bestämmelsen leder i praktiken till att makarna går förlustiga sin rätt. Utskottet delade motionärernas uppfattning att denna fråga förtjänade uppmärksamhet från statsmakternas sida. Under återopande av en inom finansdepartementet upprättad promemoria angående förutsättningarna för ett iakttagande ex officio av ifrågavarande bestämmelser i uppbördsförfordningen ville utskottet emellertid inte tillstyrka utredningsyrkandet i motionerna.

Bevillningsutskottet ansåg att de i olika motioner till 1964 års riksdag framställda kraven på utredning i syfte att förstärka den enskildes rättskydd inte borde tillstyrkas. Resultatet av det pågående utredningsarbetet borde avvaktas innan ställning tas till behovet av ytterligare utredningar i frågan. Enligt vår mening finns fortfarande blottor i taxerings- och uppbördsförfarandet som för den enskildes trygghet utgör betydande riskmoment. Vissa av de områden där ett fortsatt reformarbete är angeläget är helt eller delvis föremål för utredningsarbete. Andra angelägna fält ligger vid sidan av utredningsverksamheten. Problemen angående den enskildes ställning i skatteärenden kan enligt vår bestämda uppfattning bättre och mer koncentrerat belysas av en utredning med denna speciella uppgift än genom en uppdelning av delfrågor inom detta problemkomplex på flera olika utredningar. Den av oss förordade utredningen bör få i uppdrag *dels* att — i syfte att få en samlad bedömning av den enskildes rättskydd i skattefrågorna — bereda det material som andra aktuella utredningar förebragt, *dels* att undersöka områden i detta problemkomplex som ännu ej utretts på ett tillfredsställande sätt.

Med hänvisning till det anförda hemställas,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning på sätt i motionen anförts och förslag till riksdagen

om åtgärder syftande till att förbättra den enskildes rätts-
säkerhet i skatteärenden.

Stockholm den 26 januari 1966

Brita Elmén

Johannes Antonsson

Bengt Bengtson
i Solna