

Nr 54

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckta motioner om ökad rättssäkerhet i skatteärenden.

I de inom riksdagen väckta, till bevillningsutskottet hänvisade likalydande motionerna I: 319 av herr *Nils-Eric Gustafsson m. fl.* och II: 402 av fru *Frænkel m. fl.* har hemställts, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till riksdagen om åtgärder syftande till att förbättra den enskildes rättssäkerhet i skatteärenden».

I enlighet med utskottets hemställan i memorial nr 51 har riksdagen beslutat uppskjuta behandlingen av förevarande motioner till innevarande års höstsession.

Frågans tidigare behandling

Vid 1964 års riksdag framställdes motionsyrkanden om utredning och förslag till åtgärder syftande till att förbättra den enskildes rättssäkerhet i skatteärenden. Utredningsyrkandena avvisades av riksdagen på förslag av bevillningsutskottet i dess betänkande nr 61. Utskottet uttalade därvid bl. a. att taxeringsförordningens regler för taxeringsprocessen fick anses vara tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt och att, i den mån brister i taxeringsnämndernas handläggning av skatteärenden framkommit, detta berott på att bestämmelserna inte rätt tillämpats. Utskottet erinrade också om att på senare år ett flertal reformer genomförts på beskattningsområdet i syfte att effektivisera taxeringsarbetet, samtidigt som olika åtgärder vidtagits för att ytterligare tillgodose de skattskyldigas befogade krav på rättssäkerhet. Inrättandet av riksskattenämnden, 1956 års reform av taxeringsväsendet och införandet av den nya stadgan för kammarrätten hade alla varit ägnade att i hög grad förbättra den enskildes rättsskydd i taxeringsprocessen. Utskottet underströk vidare att pågående eller redan slutfört utredningsarbete kunde komma att resultera i beslut av avsevärd betydelse för rättssäkerheten i förvaltningsärenden. I samband därmed erinrade utskottet om att besvärskunniga i sitt betänkande »Lag om förvaltningsförfarandet» (SOU 1964: 27) framlagt förslag till bestämmelser om bl. a. förvaltningsärendens handläggning i första instans, om besvär förfarandet, om särskilda rättsmedel och om kostnad i förvaltningsärenden. Särskild betydelse kunde enligt utskottets mening också tillmätas 1963 års JO-utredning, som hade till uppgift att överväga möjligheterna att genom förstärkning av JO-ämbetet

minska riskerna för rättsintrång inom olika ämnesområden, förvaltningsdomstolskommittén, som hade att utreda frågan om den administrativa rättsskipningens omfattning och organisation samt landskontorsutredningen, som bl. a. hade att utreda frågan om lämpligheten av taxerings- och uppbördssektionernas utbrytande ur länsstyrelserna till fristående regionala myndigheter. Likaså kunde — menade utskottet — övergången till automatisk databelhandling inom uppbördsväsendet komma att medföra betydande förbättringar inom taxeringsväsendet från effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt.

I fråga om motionsvis väckt förslag om tillsättande av *särskilda befattningshavare med uppgift att bevaka de skattskyldigas rätt* gentemot taxeringsintendenten konstaterade utskottet att taxeringsförordningens regler om granskning av deklARATIONER och om prövning av anförda besvär erbjöd tillräckliga garantier från rättsskyddssynpunkt och att utskottet därför inte kunde förorda tillsättande av sådana särskilda befattningshavare.

Utskottet kunde heller inte biträda förslag om rätt för enskild till ersättning för *kostnader i taxeringsprocessen* och om sådan ändring av uppbördsförordningen, att bestämmelsen i 85 § 2 mom. om befrielse från *kvarskatteränta för äkta makar* skulle av länsstyrelsen iaktas ex officio. Utskottet delade därvid motionärernas uppfattning att ifrågakvarande båda spörsmål förtjänade uppmärksamhet från statsmakternas sida. I fråga om ersättning för rättegångskostnader förelåg emellertid redan ett förslag från besvärssakkunniga, vilka i sitt ovan omnämnda betänkande (SOU 1964: 27) förordal införande av bestämmelser om rätt för enskild till kostnadsersättning av allmänna medel i förvaltningsärenden. Likaså hade förutsättningar för iakttagande ex officio av den berörda bestämmelsen i uppbördsförordningen redan prövats inom finansdepartementet. Utskottet ansåg sig därför sakna anledning att för det dåvarande medverka till en förnyad utredning av frågan.

Frågan om ökat rättsskydd för den enskilde i skatteärenden prövades av bevillningsutskottet också vid *1965 års riksdag*. Utskottet tillstyrkte då (bet. nr 39) bifall till ett motionsyrkande om utredning i ämnet. Riksdagen biföll emellertid en vid betänkandet fogad reservation av herr John Ericsson m. fl., vari framförts synpunkter av i huvudsak samma innehåll som i bevillningsutskottets betänkande nr 61/1964.

Samma spörsmål aktualiserades ånyo i väckta motioner vid *1966 års riksdag*. I sitt av riksdagen godkända betänkande nr 28 erinrade bevillningsutskottet om att JO-utredningen i sitt betänkande »Riksdagens justitieombudsmän» (SOU 1965: 64) framlagt förslag till riksdagens ombudsmannaämbetens framtida organisation. Utredningen ansåg att justitieombudsmannen borde utöka sin inspektionsverksamhet på skatteväsendets område och föreslog därför att hos JO skulle inrättas en särskild tjänst som byråchef för skatteärenden. Utredningen hade vidare framhållit att den rent allmänt delade den i riksdagsmotioner uttalade uppfattningen att det *skydd*

mot åtal för åtgärder vid taxering och debitering, som enligt § 113 regeringsformen tillkommer taxerings- och prövningsnämndsledamöter, knappast kunde anses sakligt motiverat. Då frågan om åtalsskyddets upphävande enligt utredningens mening inte föll inom dess utredningsuppdrag, hade utredningen emellertid ansett sig inte böra ta ställning till förevarande spörsmål. Slutligen hade utredningen — likaledes utan att framlägga konkreta förslag till åtgärder — framhållit att det med hänsyn till skattemålens ofta komplicerade beskaffenhet skulle vara från rättssäkerhetssynpunkt av värde om den enskilde hade möjlighet att i skattemål komma i åtnjutande av *fri rättshjälp*. Behovet av sådan skulle enligt utredningens uppfattning kunna tillgodoses genom att vid länsstyrelserna inrättades *särskilda ombud med uppgift att bevaka de skattskyldigas rättssäkerhet i taxeringsförfarandet* samt att meddela råd och upplysningar i deklaraionsfrågor. Enligt utskottets mening borde de förslag som kunde föranledas av nämnda och övriga utredningars arbete avvaktas, innan ytterligare utredningsarbete igångsattes. Utskottet kunde inte heller dela motionärernas uppfattning att man genom provisoriska beslut borde föregripa de förslag till åtgärder som kunde väntas från Kungl. Maj:t.

Frågan om ändrade bestämmelser om *ränta på kvarstående skatt för äkta makar* behandlades likaledes i anledning av väckta motioner vid 1966 års riksdag. Bevillningsutskottet avstyrkte bifall till motionerna i sitt betänkande nr 52 under hänvisning till att motionärernas önskemål kunde förutses bli i huvudsak tillgodosedda efter genomförandet av ADB-system inom folkbokförings- och uppboräsväsendet, vilket beräknades ske år 1968. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan.

I prop. 1967: 32 har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att pröva vissa förslag — bl. a. de som framlagts av 1963 års JO-utredning — till omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten. Behandlingen av propositionen har uppskjutits till höstrikdagen.

Slutligen bör erinras om att förvaltningsdomstolskommittén den 30 november 1966 avlämnade ett betänkande om förvaltningsrättskipningen (SOU 1966: 70), att landskontorsutredningen den 17 april 1967 avlämnade ett betänkande rörande skatteförvaltningen (SOU 1967: 22) samt att inom finansdepartementet utarbetats en lag om skatterätt (SOU 1967: 24). Samtliga dessa betänkanden är f. n. föremål för remissbehandling.

Motionerna

Till stöd för utredningsyrkandet i motionerna anföres i huvudsak följande.

Tillskapandet av en särskild befattningshavare med uppgift att bevaka den enskildes rätt i skatteärenden gentemot taxeringsintendenten skulle enligt motionärernas mening utgöra ett värdefullt komplement till de regler som ålägger det allmännas organ att ex officio verka till de skattskyld-

digas fördel, om taxeringen finnes vara för hög. I de flesta andra rättsliga sammanhang anses det principiellt mindre lämpligt att samma befattningshavare har till uppgift att ensam bevaka såväl det allmännas som de enskildas intressen.

Sistnämnda spörsmål har tagits upp till behandling av 1963 års JO-utredning i dess betänkande »Riksdagens ombudsmän» (SOU 1965: 64). Där anföres bl. a. att syftet med det tidigare motionsvis framförda förslaget om 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 bakgrunden av detta yttrande finner motionärerna det angeläget att förordna särskilda befattningshavare för att tillvarata allmänhetens rätt i taxeringsfrågor.

Enligt § 113 regeringsformen kan »taxeringsmän, som riksdagens bevillningsföreskrifter å dess vägnar tillämpa», icke ställas till ansvar »för debitering och taxering». Till kategorin »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 ålderdomligt och har ursprungligen tillkommit för att skydda riksdagens beskattningsmakt gentemot Kungl. Maj:t och kronan. JO-utredningen har beträffande detta problem anfört, att det rent allmänt kan göras gällande, att taxeringstjänstemän i detta hänseende inte bör inta någon annan ställning än tjänstemän och förtroendevalda ledamöter i andra kommunala nämnder. De bör alltså vara personligt ansvariga för de taxeringsbeslut de fattar. JO-utredningen har emellertid inte tagit ställning till berörda problem eftersom frågan i huvudsak gäller ett skatterättsligt bedömande. Motionärerna delar för sin del den uppfattning som i ett särskilt yttrande till JO-utredningen utvecklades av ledamoten herr Svanström, vari denne föreslog att grundlagsbestämmelsen om åtalsskydd för taxeringsmän skulle upphävas.

I motioner till 1965 års 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. I detta avseende skiljer sig skatteprocessen från andra processer i svensk rätt. I motionerna gjordes dessutom erinringar mot skyldigheten för äkta makar att vid påförd kvarskatteränta för endera maken själv beakta att sådant räntebelopp inte skulle ha påförts om ränteberäkningen gjorts gemensamt för makarna. Bestämmelsen leder i praktiken till att makarna går förlustiga sin rätt. De problem som berörts behandlas till större delen inte av någon nu pågående utredning. De frågor som togs upp av JO-utredningen berördes en-

dast diskussionsvis och inga förslag framlades. Vissa andra områden, där ett fortsatt reformarbete är angeläget, är helt eller delvis föremål för utredning. Problemen angående den enskildes ställning i skatteärenden kan enligt motionärernas uppfattning bättre och mer koncentrerat belysas av en utredning med denna speciella uppgift än genom en uppdelning av delfrågor inom problemkomplexet på flera olika utredningar. Motionärerna förordar därför en särskild utredning. Denna utredning bör få i uppdrag dels att i syfte att få en samlad bedömning av den enskildes rättsskydd i skattefrågor bereda det material som andra aktuella utredningar förebragt dels att undersöka områden i detta problemkomplex som ännu ej utretts på ett tillfredsställande sätt.

Utskottet

I de förevarande motionerna yrkas utredning och förslag om åtgärder i syfte att förbättra den enskildes rättssäkerhet i skatteärenden.

Sedan början av 1950-talet har ett flertal reformer genomförts i syfte att höja taxeringsarbetets effektivitet. Reformerna har bl. a. resulterat i en förstärkning av taxeringsorganisationen, framför allt i första och andra instans, och en betydande rationalisering av taxeringsarbetet. Skattemyndigheterna har i vissa hänseenden erhållit ökade befogenheter gentemot de skattskyldiga, varjämte de enskildas skyldighet att tillhandagå dessa myndigheter med uppgifter och handlingar av skilda slag ökats. En rad åtgärder har emellertid också vidtagits för att tillgodose de skattskyldigas befogade krav på rättssäkerhet i taxeringsförfarandet. Bland dessa kan nämnas detaljerade bestämmelser om kommunikering med den skattskyldige samt ändring av prövningsnämndernas ställning till i princip enbart besvärsprovande instanser. Även den eftergranskning av självdeklarationer, som verkställs inom länsstyrelsernas taxeringssektioner, har till syfte bl. a. att uppnå en rättvis och likformig taxering. Vad som framkommit vid granskningen kan också föranleda ändring av taxeringen till den skattskyldiges förmån. Vidare kan erinras om den nya stadgan för kammarrätten och om inrättandet av riksskattenämnden. Denna har till uppgift bl. a. att genom rådgivande och vägledande verksamhet främja en riktig och enhetlig tillämpning av skatteförfattningarna, vilket nämnden fullgör bl. a. genom handledning åt taxeringsmyndigheterna i taxeringsfrågor och genom information om uttalanden, som gjorts av JO och JK i samband med prövning av ärenden rörande skatteväsendet.

Förfarande försiggår ett omfattande reformarbete, som kan väntas resultera i beslut av avsevärd betydelse för rättssäkerheten i förvaltningsärenden. Sålunda har besvärssakkunniga i silt betänkande »Lag om förvaltningsförfarandet» (SOU 1964:27) framlagt förslag till bestämmelser om bl. a.

förvaltningsärendens handläggning i första instans, om besvärshöjningen, om särskilda rättsmedel och om kostnader i förvaltningsärenden. Förslaget, som för närvarande är föremål för Kungl. Maj:ts prövning, torde, om det genomföres, komma att i väsentlig utsträckning tillgodose önskemål av den art som motionärerna framfört. Utskottet vill också erinra om de förslag till omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten, som framlagts av 1963 års JO-utredning i betänkandet »Riksdagens justitieombudsmän» (SOU 1965: 64). Dessa förslag är f. n. föremål för riksdagens prövning (prop. 1967: 32). Stor betydelse i förevarande sammanhang torde även kunna tillmätas de förslag som framlagts i förvaltningsdomstolskommitténs betänkande »Förvaltningsrättskipning» (SOU 1966: 70) och i landskontorsutredningens nyligen avgivna betänkande »Skatteförvaltningen» (SOU 1967: 22) liksom det i anslutning därtill inom finansdepartementet utarbetade förslaget till lag om skatterätt (SOU 1967: 24).

Enligt utskottets mening är det uppenbart att de resultat, som kan framkomma av pågående eller slutfört utredningsarbete, är av den största betydelse för ett ställningstagande till frågan om och i vad mån den av motionärerna begärda särskilda utredningen kan anses erforderlig.

Vad härefter angår motionärernas önskemål om tillsättandet av en särskild befattningshavare med uppgift att bevaka den enskildes rätt i skatteärenden vill utskottet erinra om bestämmelsen i 1 § taxeringsförordningen, att inkomst- och förmögenhetstaxering skall ske i överensstämmelse med skatteförfattningarna och med iakttagande av att taxeringarna blir i möjligaste mån likformiga och rättvisa. Taxeringsintendenten har enligt särskild föreskrift i 17 § taxeringsförordningen också att verka för en likformig och rättvis taxering och enligt 74 och 101 §§ äger han anföra besvär till den skattskyldiges förmån. Vidare må erinras om att enligt 86 § taxeringsförordningen prövningsnämnden äger rätt att åsätta en lägre taxering än som yrkats av någondera parten. Granskning av deklARATIONER och prövning av besvär skall sålunda ske objektivt och med beaktande av såväl de skattskyldigas som det allmännas intresse.

Beträffande motionärernas förslag om upphävande av det skydd för taxeringsmän, som stadgas i § 113 regeringsformen, vill utskottet hänvisa till att detta spörsmål torde komma att prövas av ämbetsansvarskommittén, som utreder frågan om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar i offentlig tjänst.

Den i motionerna likaledes aktualiserade frågan om skyldighet för lokal skattemyndighet att ex officio göra beräkning av kvarskatteränta gemensamt för samtaxerade makar, kommer enligt vad departementschefen uppgivit i prop. 1967: 130 att tas upp till prövning av centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden snarast efter ADB-systemets genomförande vid årsskiftet 1967/68.

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna.

Under åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att de likalydande motionerna I: 319 av herr Nils-Eric Gustafsson m. fl. och II: 402 av fru Fränkel m. fl. om ökad rättssäkerhet i skatteärenden icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 19 oktober 1967

På bevillningsutskottets vägnar:

TAGE MAGNUSSON

Närvarande:

från första kammaren: fröken Ranmark (s), herrar Yngve Nilsson (h), Wärnberg (s), Tage Johansson (s), Gösta Jacobsson (h), Lundström (fp), Hellebladh (s), Paul Jansson (s), Sundin (cp) och Ahlmark* (fp); samt

från andra kammaren: herrar Magnusson i Borås (h), Allard* (s), Vigelsbo (cp), Asp (s), Andersson i Essvik (s), fru Nettelbrandt (fp), herrar Kristenson (s), Carlsson i Västerås (s), Sterne (fp) och Börjesson i Falköping (cp).

* Icke närvarit vid justering av betänkandet.

Reservation

av herrar *Yngve Nilsson* (h), *Gösta Jacobsson* (h), *Lundström* (fp), *Ahlmark* (fp), *Magnusson* i Borås (h), fru *Nettelbrandt* (fp) och herr *Sterne* (fp), vilka ansett, att utskottet bort hemställa,

att riksdagen i anledning av de likalydande motionerna I: 319 av herr Nils-Eric Gustafsson m. fl. och II: 402 av fru Fränkel m. fl. måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till åtgärder syftande till att förbättra den enskildes rättssäkerhet i skatteärenden.