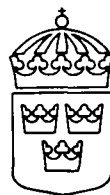


Regeringens proposition 1994/95:171

Beskattningen under kriser och krig



Prop.
1994/95:171

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 16 februari 1995

Ingvar Carlsson

Jan Nygren

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas beskattning, folkbokföring och förtullning under kriser och krig.

I propositionen föreslås att nuvarande fullmaktslagstiftning för taxeringsväsendet under krigsförhållanden m.m., som är från 1950-talet, moderniseras och anpassas till de krav som kan ställas på en modern krigslagstiftning samt till den utveckling som har skett för de fredstida beskattningsreglerna under de senaste årtiondena. Regeringen föreslår därför att lagen (1957:686) om taxeringsväsendet under krigsförhållanden m.m. ersätts av en ny lag om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1995.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig och krigsfara m.m.....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	7
4	Bakgrund.....	7
5	Organisationsfrågor.....	10
5.1	Beredskapsansvaret för skatte- och uppbördsväsendet.....	10
5.2	Allmänt om planeringen för skatte- och uppbördsväsendet under höjd beredskap.....	11
5.3	Skattemyndigheternas och kronofogdemyndigheternas organisation.....	12
5.4	ADB-frågor m.m.....	16
6	Fullmaktslagstiftningen.....	20
6.1	Allmänt.....	20
6.2	Skatter, tullar och avgifter.....	25
6.3	Folkbokföring m.m.....	30
6.4	Registerfrågor.....	33
6.5	Överklagande m.m.....	34
6.6	Delegering av uppgifter till underordnad myndighet.....	35
7	Övriga frågor.....	38
8	Författningskommentar.....	38
Bilaga 1	Sammanfattning av Beskattningssystemets utformning och skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas organisation under kriser och i krig (RSV Rapport 1993:3. Utgåva 2).....	48
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser.....	53
Bilaga 3	Remissammanställning.....	54
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	67
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	70
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 1995.....	73

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1994/95:171

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m.

2 Förslag till lag om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag tillämpas vid beskattning, förtullning, folkbokföring och förande av vissa register under krig, krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

2 § Vad som föreskrivs i 6-8 §§ om skatter och tullar gäller även för avgifter som avses i

1. lagen (1981:691) om socialavgifter,
2. 1 kap. 1 § första stycket 1 lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter,
3. lagen (1994:1744) om allmänna egenavgifter och
4. lagen (1994:1920) om allmän löneavgift.

3 § Är Sverige i krig skall 6-14 §§ tillämpas.

4 § Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen föreskriva att 6-14 §§ skall tillämpas.

En sådan föreskrift skall underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från det att den underställdes.

5 § En föreskrift av regeringen enligt 6-14 §§ får begränsas till vissa grupper av personer, varor eller företeelser eller vissa delar av landet.

När föreskrifter som meddelats med stöd av 6-14 §§ skall tillämpas gäller inte föreskrifter som meddelats i lag eller annan författning om de strider mot föreskrifter i denna lag eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Skatter och tullar

6 § Regeringen får föreskriva att beslut i fråga om skatt eller tull tills vidare inte skall fattas eller skall fattas vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs.

7 § En föreskrift enligt 6 § får innefatta att deklara- eller annan

uppgiftsskyldighet tills vidare inte skall fullgöras eller fullgöras vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs.

En föreskrift enligt 6 § får även innefatta att skatt eller tull skall betalas eller återbetalas vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs.

8 § Regeringen får föreskriva att beslut om skatt eller tull får fattas av någon annan myndighet än som annars föreskrivs.

Folkbokföring

9 § Regeringen får meddela andra föreskrifter om förfarandet vid folkbokföringen än de som annars gäller.

Regeringen får också föreskriva att beslut om ändringar i folkbokföringen tills vidare inte skall fattas.

Registerfrågor

10 § Regeringen får meddela andra föreskrifter om skatte-, tull-, folkbokförings- och utskökningsregister än de som annars gäller.

Omprövning och överklagande

11 § Regeringen får föreskriva att bestämmelser om omprövning och överklagande av beslut om skatt, tull eller avgift som anges i 2 § eller folkbokföring tills vidare inte skall gälla eller att avvikande bestämmelser skall gälla tills vidare.

Delegering till underordnad myndighet

12 § Regeringen får överlåta sin befogenhet enligt 6 eller 7 § att meddela föreskrifter i fråga om anstånd med att fullgöra en förpliktelse på Riksskatteverket eller, beträffande tullar, Generaltullstyrelsen.

13 § Regeringen får överlåta sin befogenhet enligt 9 eller 10 § att meddela föreskrifter på Riksskatteverket eller, beträffande tullregister, Generaltullstyrelsen. Regeringen får vidare överlåta sin befogenhet enligt 11 § att meddela föreskrifter om omprövning på Riksskatteverket eller, beträffande tullar, Generaltullstyrelsen.

14 § Regeringen får överlåta befogenhet som regeringen har enligt de skatte-, tull-, avgifts-, folkbokförings- och registerförfattningar som reglerar förhållanden som omfattas av denna lag på Riksskatteverket eller, beträffande tullar och tullregister, Generaltullstyrelsen.

15 § Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995, då lagen (1957:686) om taxeringsväsendet under krigsförhållanden m.m. skall upphöra att gälla.

Genom beslut den 15 december 1988 uppdrog regeringen åt Riksskatteverket (RSV) att utreda hur taxering, uppbörd och indrivning bör ske under kriser och krig. I uppdraget ingick även att utreda hur skatteförvaltningen och exekutionsväsendet bör vara organiserade under sådana förhållanden och att lämna förslag till de författningsändringar som kan behövas.

RSV överlämnade i oktober 1993 till Finansdepartementet rapporten Beskattningssystemets utformning och skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas organisation under kriser och i krig (RSV Rapport 1993:3, Utgåva 2) samt förslag till författningsändringar (RSV Rapport 1993:4). RSV:s sammanfattning av RSV Rapport 1993:3, utgåva 2 finns i *bilaga 1*.

Rapporterna har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som yttrat sig finns i *bilaga 2* och en remissammanställning i *bilaga 3*.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 26 januari 1995 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag till ändringar.

4 Bakgrund

Nuvarande fullmaktslagstiftning

Den nuvarande regleringen av beskattningsförfarandet m.m. under kriser och i krig är en fullmaktslagstiftning som kom till i slutet av 1950-talet. De författningar som reglerar beskattningsförfarandet m.m. är dels lagen (1957:686) om taxeringsväsendet under krigsförhållanden m.m., dels kungörelsen (1958:388) med vissa bestämmelser rörande taxering, uppbörd och folkbokföring under krigsförhållanden.

En fullmaktslag är en lag genom vilken riksdagen ger regeringen rätt - fullmakt - att meddela föreskrifter som annars skall meddelas genom lag. Den nuvarande fullmaktslagstiftningen för beskattningsförfarandet kom till före 1975 års grundlagsreform. Vissa begränsningar som den nya regeringsformen uppställer vad gäller möjligheten till delegation av uppgifter från regeringen till RSV har inte beaktats i fullmaktslagstiftningen (se avsnitt 6.6). Under framför allt det senaste årtiondet har dessutom såväl de materiella reglerna som förfarandereglererna på skatteområdet varit föremål för genomgripande förändringar. Detsamma gäller skatteförvaltningens organisation och arbetsmetoder, där inte minst

datoriseringen haft stor betydelse. Lagstiftningen om beskattningsförfarandet under krigsförhållanden har inte genomgått motsvarande förändringar utan endast justerats i mindre omfattning. Detta har fått till följd att fullmaktslagstiftningen blivit föråldrad och måste moderniseras.

Allmänna utgångspunkter för det civila försvaret

Skatte- och uppbördsväsendet ingår som en del i det civila försvaret som indelas i samhällssektorer eller funktioner med en ansvarig myndighet för varje funktion. Funktionsindelningen för det civila försvaret liksom ansvariga myndigheter och övriga myndigheter med uppgifter inom funktionerna regleras i beredskapsförordningen (1993:242). I en bilaga till beredskapsförordningen anges också de myndigheter som är beredskapsmyndigheter. Beredskapsmyndigheter är myndigheter vars verksamhet har stor betydelse för totalförsvaret och som skall fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap.

Den s.k. totalförsvartanken som vårt försvar bygger på kan sägas innebära att civila och militära resurser skall samverka för att stå emot och lindra ett krigs verkningar. Den har vuxit fram mot bakgrund av att moderna krig ofta är totala och drabbar hela samhället. Det fredstida samhället utgör grunden och basen för vår förmåga att stå emot kriser och krig. Ansvar för en verksamhet i fred innebär enligt den s.k. ansvarsprincipen motsvarande ansvar under kriser och krig. I detta ligger även ett ansvar för att nödvändiga beredskapsåtgärder vidtas. Fredstida organisation och reglering bildar därför utgångspunkt för krigstida verksamhet.

Huvuduppgifterna för det civila försvaret är enligt 1992 års försvarsbeslut (bet. 1991/92:FöU12 Totalförsvarets fortsatta utveckling 1992/93 - 1996/97, rskr. 1991/92:337) att värna civilbefolkningen mot verkningar av krigshandlingar och under kriser och krig trygga en livsnödvändig försörjning, att under kriser och krig stödja Försvarsmakten, samt att, för fullföljande av dessa uppgifter, under kriser och krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna.

Planeringen inom det civila försvaret skall enligt försvarsbeslutet främst utgå från de påfrestningar Sverige kan utsättas för vid ett väpnat angrepp samt de försörjningsproblem som kan uppstå i samband med allvarliga, krigshotande internationella kriser och i en neutralitetssituation.

Det civila försvaret skall bidra till en betryggande förmåga att motstå ett överraskande angrepp mot vitala funktioner. Planeringen skall utgå från enhetliga antaganden om krisers och krigs karaktär och längd. Det är emellertid samtidigt av största betydelse att planering och val av åtgärder präglas av ett flexibelt synsätt och att handlingsberedskap upprätthålls för att kunna hantera olika påfrestningar.

I ett schablonmässigt totalt konfliktförlopp skall till grund för planeringen läggas dels ett skede med säkerhetspolitiskt betingad kris (krisskede), dels ett skede med stormaktskrig, vilket kan innefatta ett militärt angrepp på Sverige, dels ett efterkrigsskede.

Närmare om målen för skatte-, uppbörds- och folkbokföringssystemen under kriser och krig

Målen för funktionen Skatte- och uppbördsväsende är att under höjd beredskap säkerställa att skatter, tullar och avgifter blir betalda i rätt tid. Skatter skall snabbt kunna ändras. Folkbokföringssystemet skall ha hög funktionssäkerhet.

Det övergripande syftet med beskattningsförfarandet under kriser och krig är att det allmänna skall tillförsäkras en löpande uppbörd av skatter och avgifter för att nödvändig offentlig verksamhet skall kunna bedrivas. Ett fungerande beskattningssystem är även nödvändigt som styrmedel för den ekonomiska politiken under kriser och i krig (jfr SOU 1992:75, Ekonomisk politik under kriser och i krig). Ett flexibelt skattetryck kan bl.a. användas i en krissituation för att reglera köpkraften och för att styra konsumtionen i syfte att undvika hamstring eller att bristsituationer uppstår.

Uppgifter från folkbokföringen är viktiga för den enskildes rättigheter och skyldigheter även under höjd beredskap. De är viktiga även för flera beredskapsfunktioner och för myndigheter inom totalförsvaret (jfr avsnitt 6.3).

En utgångspunkt vid beredskapsplaneringen är att fredstida verksamhet skall bedrivas så länge det är möjligt, dvs. i princip fram till dess krigstillstånd råder eller befars vara nära förestående. De ändringar som sedan görs bör i huvudsak ske utifrån det fredstida systemet, men i förenklande syfte.

Som angetts i 1992 års försvarsbeslut bör flexibilitet eftersträvas inom totalförsvarets civila del. Detta krav gäller även för funktionen Skatte- och uppbördsväsende. I kravet på flexibilitet ligger att funktionen skall kunna anpassas till de skiftande förhållanden som kriser och krig kan innebära och ändå fullgöra sin uppgift. I detta sammanhang aktualiseras frågor som rör sårbarheten vad gäller el-, tele- och ADB-system samt beredskapen för att kunna möta sådana problem. Framförallt ADB-frågorna kommer att behandlas under avsnitt 5.4. En annan viktig aspekt vad gäller flexibiliteten är att det alltid skall finnas ett beslutsbehörigt organ som snabbt kan besluta om ändringar i gällande skatte- och uppbördssystem. Regler om beslutsbehörighet behandlas i avsnitt 6.1 och 6.6. De ändringar som kan bli aktuella att göra i skattelagstiftningen behandlas främst i avsnitt 6.2.

Det fredstida beskattningssystemet ställer krav på omfattande informations- och utbildningsinsatser och kräver, i vart fall när det gäller mer genomgripande ändringar och utifrån de krav som kan ställas under höjd beredskap, relativt långa ställtider.

För att beslutade ändringar skall få genomslag är det viktigt att skattesystemet, trots de minskade resurser och de påfrestningar som kriser och krig innebär, snabbt kan fås att svara mot ändrade krav.

Möjligheten till snabba förändringar under kriser och krig kommer i hög grad att vara beroende av krisens art och omfattning. En rimlig

utgångspunkt är emellertid att snabba förändringar i skattesystemet under kriser och krig i många avseenden kommer att försvåras i jämförelse med vad som gäller under ordinära förhållanden, inte minst på grund av minskade personalresurser och störningar i el-, tele- och ADB-system. För att balansera detta krävs fredstida planläggning, återkommande övningar, ändrade prioriteringar och lägre ambitionsnivåer. Det är även nödvändigt att de ändringar som görs i det fredstida beskattningsförfarandet sker i syfte att förenkla hanteringen utan att effektivitet går förlorad. Samtidigt är det viktigt för den allmänna betalningsviljan att skattesystemet även under de svåra förhållanden som kriser och krig innebär uppfattas som effektivt och rättvist.

5 Organisationsfrågor

5.1 Beredskapsansvaret för skatte- och uppbördsväsendet

RSV är enligt beredskapsförordningen (1993:242) ansvarig myndighet för funktionen Skatte- och uppbördsväsende. Övriga myndigheter med uppgifter inom funktionen är Tullverket, skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna. Funktionen omfattar verksamhet som bedrivs inom skatteförvaltningen och tullen samt exekutionsväsendet, främst beskattning, uppbörd och folkbokföring samt verkställighet enligt utsökningsbalken eller annan författning.

Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) har i delbetänkandet Ansvars- och uppgiftsfördelningen inom det civila försvaret (SOU 1993:95) föreslagit en ny funktionsindelning där den nuvarande funktionen Skatte- och uppbördsväsende föreslås utgå. De kriterier som LEMO ställt upp för att en verksamhet skall utgöra en funktion är att verksamheten skall vara av särskild betydelse under höjd beredskap, kräva någon form av central styrning och kräva samordning mellan flera myndigheter eller organ. Regeringen har i 1995 års budgetproposition (prop. 1994/95:100 bil. 5 s. 21) ställt sig bakom de krav LEMO angett men till skillnad från LEMO funnit att funktionen Skatte- och uppbördsväsende bör finnas kvar.

Generaltullstyrelsen (GTS) har i sitt remissvar över RSV:s rapporter ansett att det bör övervägas om inte den verksamhet som tullen bedriver bör anses som en funktion inom det civila försvaret och att Tullverket bör utses som ansvarig myndighet för denna funktion.

Tullverkets verksamhet har stor betydelse för totalförsvaret. Detta framgår inte minst mot bakgrund av att Tullverket är beredskapsmyndighet inom funktionerna Ordning och säkerhet m.m., Utrikeshandel samt Flyktingverksamhet. Tullverket har också viktiga uppgifter inom funktionen Skatte- och uppbördsväsende. För funktionen Ordning och säkerhet m.m. är Rikspolisstyrelsen funktionsansvarig myndighet. För funktionen Utrikeshandel är Kommerskollegium funktionsansvarig myndighet. Statens invandrarverk är funktionsansvarig myndighet för

funktionen Flyktingverksamhet. Även om Tullverkets verksamhet i och för sig kan sägas uppfylla de flesta krav som kan ställas på en funktion är de frågor som handhas av verket av skiftande karaktär och så starkt förknippade med andra viktiga funktioner inom det civila försvaret att övervägande skäl talar för att bibehålla den nuvarande funktionsindelingen. Tullverkets roll och ansvar inom funktionen Skatte- och uppbördsväsende bör dock klargöras genom att det uttryckligen anges att Tullverket är beredskapsmyndighet inom funktionen. Regeringen avser också att stärka beredskapsplaneringen inom funktionen genom att göra skattemyndigheterna till beredskapsmyndigheter. Kronofogdemyndigheternas verksamhet är emellertid inte av sådan särskild betydelse under höjd beredskap att de bör bli beredskapsmyndigheter.

5.2 Allmänt om planeringen för skatte- och uppbördsväsendet under höjd beredskap

Regeringen avstår i huvudsak från att gå in i detalj i den planering RSV gjort i fråga om skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas organisation under kriser och krig. Regeringen kommer dock att ge sin syn på vissa frågor som väckts vid remissbehandlingen utifrån de mål och riktlinjer som getts i 1992 års försvarsbeslut och i programplanerna för det civila försvaret. Det är i detta sammanhang för helhetens skull nödvändigt att ge en schematisk bild av huvuddragen i den organisatoriska planeringen (se avsnitt 5.3). Först vill vi dock ge några allmänna synpunkter på RSV:s planering för skatte- och uppbördsväsendet under höjd beredskap.

RSV har i sin rapport lämnat en redogörelse för verkets försvarsplanering som tagits emot väl av remissinstanserna. Några remissinstanser har dock haft en från RSV avvikande uppfattning i särskilda frågor. Vissa av de påpekanden som gjorts kommer att behandlas nedan i sina sammanhang.

Sedan uppdraget lämnades till RSV har författningsregleringen av de statliga myndigheternas beredskapsplanering ändrats. Den nuvarande regleringen återfinns i lagen (1992:1403) om höjd beredskap och beredskapsförordningen. Den nya regleringen innebär att innehållet i RSV:s promemoria är inaktuellt i vissa delar, t.ex. gäller numera att beredskapsmyndigheter skall fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap och att beredskapsgraderna är skärpt resp. högsta beredskap. I promemorian har inte heller tillräckligt behandlats planeringen för de scenarier som kallas strategiskt överfall och återtagning/resurskomplettering och som betonas i 1992 års försvarsbeslut. Beredskapsplaneringen för funktionen måste därför utvecklas, vilket ankommer på RSV som funktionsansvarig myndighet.

För att de mål som ställts upp för funktionen skall kunna uppnås är det angeläget att även tullens verksamhet vad gäller organisation, sårbarhet och prioriteringar m.m. analyseras på det sätt som skett beträffande

skatteförvaltningens verksamhet. I detta sammanhang bör även analyseras mer i detalj vilka åtgärder som bör komma i fråga inom de ramar som fullmaktslagstiftningen ger.

En annan fråga som behöver utredas ytterligare inom funktionen rör åtgärder i syfte att under kriser och krig förbättra driftsäkerheten hos de privata företag som har viktiga funktioner inom beskattningen t.ex. vad gäller optisk läsning. RSV bör också i ökad omfattning samverka med huvudmännen för de system som RSV:s verksamhetssystem är beroende av, t.ex. Postgirot och DAFA Data AB. Detta gäller, som *Överstyrelsen för civil beredskap* (ÖCB) påpekat, även systemen inom betalningsförmedlingen, socialförsäkringen och hos de större arbetsgivarna. RSV bör även överväga lämpliga åtgärder i en beredskapssituation med anledning av Postgirots nya roll som bolag. I detta sammanhang kan vara lämpligt att även klargöra Bankgirots uppgifter under kriser och krig.

Regeringen vill i detta sammanhang, i enlighet med vad ÖCB anför, även betona vikten av att funktionen säkerställer att nyckelpersoner är krigsplacerade på myndigheterna och av återkommande övningsverksamhet.

Även om författningsregleringen ändrats och vissa delar i 1992 års försvarsbeslut måste föranleda ytterligare planeringsarbete har huvud dragen i den planläggning som RSV gjort av skatte- och kronofogdemyndigheternas krigstida organisation och verksamhet fortsatt intresse. I planläggningen ingår en detaljerad krigsuppgiftsförteckning för skattemyndigheterna. Av denna framgår vilka av de fredstida uppgifterna som skall fullföljas i krig och var de i så fall skall handläggas (bilaga 1 till RSV Rapport 1993:3. Utgåva 2). För kronofogdemyndigheterna har en särskild krigsuppgiftsbeskrivning tagits fram (bilaga 3 till rapporten).

5.3 Skattemyndigheternas och kronofogdemyndigheternas organisation

Riksskatteverket

RSV är central förvaltningsmyndighet för skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheterna. Skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas verksamhet regleras förutom i materiella författningar i förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen resp. förordningen (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet. Skatteförvaltningens centrala verksamhetsområden är beskattning och folkbokföring. Kronofogdemyndigheternas huvudsakliga verksamhetsområden är verkställighet enligt utsökningsbalken och andra författningar.

RSV leds av en styrelse. Verksledningen utgörs av en generaldirektör och en överdirektör. Vid sidan av dessa finns en informell direktion. Under RSV finns 24 skattemyndigheter med 131 lokalkontor och 24 kronofogdemyndigheter med drygt 100 verksamhetsställen över hela landet. Tyngdpunkten i RSV:s verksamhet utgörs av de centrala

verksamhetsområdena skatt och exekution. RSV har även ansvar för bl.a. vissa frågor med anknytning till allmänna val.

RSV har till verksamhetsområdena skatt och exekution stödavdelningar som utgörs av ekonomiavdelningen, personalavdelningen och RSV DataService.

RSV DataService har en självständig ställning inom verket. Den ingår i RSV som en uppdragsfinansierad resultatenhet. Arbetsuppgifterna utförs på uppdrag av RSV:s sakavdelningar eller på uppdrag av skatte- och kronofogdemyndigheterna. Ett mindre antal uppdrag erhålls också från externa kunder. Verksamheten är delad i affärsområden. Förutom den centrala organisationen finns även fem regionala organisationer. RSV bör i enlighet med vad verket anfört i rapporten se över RSV DataServices roll som självständig uppdragsfinansierad resultatenhet under kriser och krig (RSV Rapport 1993:3. Utgåva 2 s. 45)

RSV:s verksamhet kommer enligt krigsuppgiftsförteckningen att begränsas under krigsförhållanden genom att uppgifter antingen läggs ned eller förs över till skattemyndigheterna. Verkets organisation kommer att skäras ned.

När verket intagit krigsorganisation skall styrelsen inte sammanträda. Verksledningen skall leda skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas verksamhet med stöd av ett förstärkt kansli under ledning av en kanslichef. Tyngdpunkten av verksledningens arbetsuppgifter förutsätts bli att biträda regering och riksdag i frågor som hänger samman med uttag av skatter och allmänna avgifter samt att översiktligt planera, samordna och leda skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas omställning till krigsförhållanden och senare återgång till fredsförhållanden.

Under verksledningen skall finnas fem avdelningar, i vilka kvarvarande uppgifter så långt som möjligt organiseras enligt fredstida mönster. Avdelningarna är

- uppbörds- och beskattningsavdelningen
- folkbokföringsenheten
- exekutionsavdelningen
- administrativa avdelningen
- RSV DataService.

Arbetsuppgifter som rör taxering, revision och utlandskontrollverksamhet liksom all processverksamhet upphör under krigsförhållanden. Folkbokföringen har en central roll även under kriser och krig. Huvudparten av den verksamheten vilar dock på skattemyndigheterna varför endast en resurs för rådgivning, ledning samt samordning av verksamheten kommer att finnas hos RSV. På exekutionsavdelningen kommer verksamheten att ha minskad omfattning. Administrativa avdelningen skall i huvudsak handlägga uppgifter som annars handläggs av personal- och ekonomiavdelningarna. Bland administrativa avdelningens krigstida arbetsuppgifter märks t.ex. personalfunktioner, folkrättsfrågor, arbetsrättsfrågor och informationsverksamhet. RSV DataServices fredstida organisation kommer i stort behållas, trots att vissa uppgifter slopas, med

Skattemyndigheterna

Skattemyndigheterna är som tidigare nämnts 24 till antalet. De styrs av en lekmannastyrelse. Ledningen utövas av en länsskattechef som under sig har ett sekretariat. Länsskattechefen samt enhets- och kontorscheferna utgör en ledningsgrupp för myndigheten. Skattemyndigheterna är internt uppdelade på ett länsskattekontor, en administrativ enhet, en rättsenhet och lokala skattekontor.

Länsskattekontoret handlägger ärenden som rör länets största företag och deras ägare samt skattskyldiga med komplicerade inkomst- eller förmögenhetsförhållanden.

Den administrativa enheten svarar för internadministrativa frågor inom skattemyndigheten i länet.

Rättsenheten är en specialist- och stödenhet för skattemyndigheten i skattefrågor och frågor som rör processuella spörsmål samt allmänjuridik. Enheten svarar också för ackordsärenden och gåvobeskattning.

De lokala skattekontoren handlägger beskattnings- och socialavgiftsärenden för de flesta skattskyldiga i länet, däribland små och medelstora företag och deras delägare. De lokala skattekontoren svarar även för folkbokföringen inom sina områden. De lokala skattekontoren är uppdelade i en eller flera person- och företagssektioner.

Skattemyndigheterna i Stockholms, Gotlands, Kopparbergs och Jämtlands län har dock en från övriga skattemyndigheter något avvikande organisation.

Det ankommer på skattemyndigheterna själva att i samverkan med RSV utforma länsvisa detaljerade krigsorganisationsplaner.

Av krigsuppgiftsförteckningen för skattemyndigheterna framgår att en hel del arbetsuppgifter faller bort eller får minskad omfattning under krig medan andra tillkommer. Bland de mer resurskrävande uppgifter som faller bort eller får minskad omfattning märks kontrollverksamhet, processföring, fastighetstaxering och vissa administrativa uppgifter. Personalbehovet uppskattas av RSV till ca 50 procent av den fredstida bemanningen.

Styrelsen skall inte sammanträda när myndigheten intagit krigsorganisation. Länsskattechefen skall leda verksamheten i länet med biträde av ett sekretariat. Verksamheten skall bedrivas på länsskattekontor och lokalkontor av samma antal som i fredstid. RSV har i sin planering utgått från att rättsenheten i krigsorganisationen skall sortera direkt under länsskattekontoret.

Skattemyndigheterna i Stockholms, Gotlands, Kopparbergs och Jämtlands län skall liksom i fredstid ha en från övriga län avvikande organisation.

Av förordningen (1987:1314) om lokaliseringen av kronofogdemyndigheterna framgår att det finns en kronofogdemyndighet i varje län. Dessutom finns det som tidigare nämnts drygt 100 verksamhetsställen över hela landet. Från och med den 1 juli 1994 är kronofogdemyndigheterna organiserade i åtta samverkansområden. Inom varje område finns en samordningsmyndighet.

Kronofogdemyndigheterna leds av en styrelse. En länskronodirektör är myndighetschef. Myndigheterna är vanligen organiserade i en administrativ enhet, en enhet för betalningsföreläggande, en enhet för tillsyn i konkurs, en försäljningsenhet, en specialindrivningsenhet och en eller flera fältenheter.

För kronofogdemyndigheterna har RSV upprättat en krigsuppgiftsbeskrivning där det framgår vilka uppgifter som skall läggas ned under krigsförhållanden och i vilken omfattning övrig verksamhet skall bedrivas. Sammanfattningsvis kan sägas att huvuddelen av kronofogdemyndigheternas verksamhet inte skall upprätthållas under krig. Om indrivningsåtgärder över huvud taget är möjliga bör de företas endast mot gäldenärer med höga bearbetningsbara skulder, och mot gäldenärer som det av annan särskild anledning finns skäl att vidta indrivningsåtgärder mot. Remissinstanserna har inte haft några invändningar mot dessa ställningstaganden. Även regeringen delar RSV:s bedömning därvidlag. Indrivningsåtgärder bör förutom vid grov ekonomisk brottslighet framför allt komma i fråga om gäldenärer på ett eller annat sätt försöker undandra större belopp från sina borgenärer och det är fara i dröjsmål.

Som RSV påpekat kan inte heller uteslutas att även andra frågor än rena indrivningsfrågor kan komma att aktualiseras hos kronofogdemyndigheterna, t.ex. handräckningsärenden och viktiga frågor angående summarisk process. Arbetsuppgifter som sammanhänger med ackord, likvidation, konkurs och avhysningar kommer att bedrivas i starkt minskad omfattning. Även i sådana fall planeras handläggning ske av endast prioriterade uppgifter.

Verksamhetsindragningarna för kronofogdemyndigheterna innebär att betydande personalindragningar kan ske och att verksamheten kan koncentreras till en eller två avdelningar i residensstäderna (dock Eskilstuna i Södermanlands län och Skövde i Skaraborgs län).

För att uppnå fördelar från bl.a. administrativ synpunkt och i bevakningshänseende har RSV planerat att samlokalisera de krigsorganiserade kronofogdemyndigheterna med skattemyndigheter. *Länsstyrelsen i Dalarna* och *Kronofogdemyndigheten i Kopparbergs län* har motsatt sig en samlokalisering av skattemyndighet och kronofogdemyndighet i krigsorganisationen. Mot samlokalisering talar att det kan försvåra för allmänheten att särskilja myndigheterna och deras uppgifter. Enligt vår uppfattning finns det emellertid starka skäl som talar för en samlokalisering i krigsorganisationen. Ett av dessa är att verksamheterna hos myndigheterna förväntas minska i sådan omfattning att det som blir kvar av organisatoriska skäl vinner på samlokalisering. Till de organisatoriska

fördelarna hör även att en samlokalisering kan underlätta informationsutbytet mellan myndigheterna t.ex. vad gäller uppgifter från skattemyndighetens regionala samverkan med länsstyrelsen under höjd beredskap. Andra skäl som talar för samlokalisering är att resurser för bevakning och elförsörjning samt tele- och dataförbindelser kan koncentreras. Regeringen ansluter sig därför till RSV:s uppfattning att samlokalisering bör ske under ett krigsskede.

5.4 ADB-frågor m.m.

Skatteförvaltningens ADB-system

Flera remissinstanser uttrycker farhågor angående sårbarheten hos skatteförvaltningens ADB-system. *Rikspolisstyrelsen* påpekar att polisväsendets operativa verksamhet till stor del bygger på ett väl fungerande datasystem hos RSV. Styrelsen uppger dock att de olägenheter i form av ett bortfall av datorförbindelserna med RSV som en eventuell väpnad konflikt kan tänkas medföra bedöms som överkomliga. *ÖCB* anför att det är viktigt att redan i fred bygga upp maskinellt robusta ADB-system med fortifikatoriskt skydd och att decentralisera ADB-verksamheten till regional och lokal nivå. *ÖCB* uppger att system som uteslutande bygger på centrala lösningar gör hela datasystemmiljön mycket sårbar. *ÖCB* noterar med tillfredsställelse att RSV föreslår att systemstrukturerna utvecklas mot öppna system vilket skulle öka säkerhetsnivån. *Statskontoret* anser att RSV:s ADB-säkerhet är otillfredställande. *Stats-tjänstemannaförbundet*, *Länsstyrelsen i Dalarna* och *Kronofogdemyndigheten i Kopparbergs län* framför liknande synpunkter och förordar ett decentraliserat system. *Lantmäteriverket* anser att kraven på driftsäkerhet bör stämmas av mellan RSV och de myndigheter som RSV:s ADB-system samverkar med.

Skatteförvaltningens ADB-system kan i stort sägas följa den organisatoriska strukturen hos förvaltningen genom att datorerna samverkar på central, regional och lokal nivå. Samtliga skattemyndigheter och lokalkontor är anslutna till skatteförvaltningens datanät.

ADB-systemet utgår från en centraldator hos RSV DataService som innehåller system för bl.a. uttag av inkomstskatt och mervärdesskatt. Hos de fem regionala organisationerna har RSV DataService datorer för folkbokföring samt fastighetstaxering. Systemet för punktskatter finns i Ludvika. För datorstödet på de olika lokalkontoren används persondatorer hopkopplade i lokala nätverk. Skatteförvaltningens datanät hanterar kommunikation mellan arbetsplatsutrustningen och de olika värddatorerna samt även kommunikation mellan de i systemen ingående värddatorerna. I persondatorerna körs terminalemuleringar mot de olika värddatormiljöerna (jfr RSV Rapport 1993:8 s. 87).

Antalet terminaltransaktioner mot det centrala skatteregistret uppgick 1993 till nästan 190 miljoner, vilket vid högbelastning innebär omkring 1 miljon transaktioner dagligen. Antalet transaktioner mot centrala

skatteregistret har nästan tredubblats under perioden 1989-1993. ADB-beroendet kommer av allt att döma att fortsätta att öka. Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 1994 (prop. 1993/94:224, bet. 1993/94:SkU42, SFS 1994:764) har skattemyndigheterna t.ex. fått möjlighet att fr.o.m. 1995 års taxering fatta vissa beslut av masskaraktär genom ADB. Riksdagen har också nyligen beslutat regler som gör det möjligt att ersätta den pappersbaserade ärendehantering med elektroniska dokument och elektroniska akter (jfr prop. 1994/95:93, bet. 1994/95:SkU15, SFS 1994:1905 m.fl.). Det övergripande syftet bakom datoriseringen är att öka effektiviteten i ärendehantering. För att effektiviteten skall kunna upprätthållas under kriser och krig krävs en hög tillförlitlighet i ADB-systemen redan i fredstid. Ett mått på tillförlitligheten i fredstid är tillgängligheten för terminaltransaktioner i centraldatorn vilken för 1993 var 99,69 procent.

RSV har bl.a. i verkets handlingsplan för ADB-utvecklingen inom skatteförvaltningen och exekutionsväsendet (RSV Rapport 1991:7) angett att ett ökat leverantörsoberoende avseende såväl mjukvara som hårdvara eftersträvas genom införande av s.k. öppna system. Detta möjliggör att programvara kan flyttas mellan olika typer av hårdvara och att flexibiliteten och därmed även ADB-säkerheten ökar betydligt.

I ÖCB:s programplan för det civila försvaret 1994/95-1998/99 redovisas funktionens förmåga vad gäller ADB-systemen enligt följande. Som önskvärd förmåga anges bl.a. att reservdrift skall finnas till stordatorn. Reservdrift skall även finnas för vitala funktioner i folkbokföringssystemet. Som bedömd förmåga den 30 juni 1994 anges: Reservdrift på stordator är planlagd till annan anläggning. En första test är genomförd med godkänt resultat. Datorkapacitet och förmåga till omkoppling av nätet utgör gränssättande faktorer. En utredning om tekniska möjligheter att med kort varsel genomföra förändringar av skatter har genomförts. Planläggning av reservdriftsrutiner för folkbokföringssystemet har inletts och införande bedöms påbörjas före den 30 juni 1994. Målet är att övergång till reservdrift för hela systemet skall kunna ske inom några dygn. Under programplaneperioden kommer ett fortsatt arbete att pågå för att ta bort de gränssättande faktorer som gäller reservdrift på stordatorn. Arbetet att finna tekniska möjligheter att med kort varsel genomföra förändringar av skatter kommer att fortsätta. Reservdriftsrutiner för folkbokföringssystemet kommer att börja tillämpas.

Av programplanen för det civila försvaret 1995/96-1999/00 framgår att det inom funktionen pågår en utredning i syfte att fastställa det optimala antalet ADB-driftställen. Utredningen innefattar även frågor kring skydd och driftsäkerhet samt anläggningarnas uthållighet under t.ex. ett krigsskede. ÖCB anser att det är önskvärt att koncentrera datordriften till ett fåtal driftställen. Härigenom kan uthålligheten ökas bl.a. genom ett bra fortifikatoriskt skydd, möjlighet att förse driftställena med reservkraft och dubblering av andra stödfunktioner. Reservdelar till ADB-driften skall säkerställas bl.a. genom ett minskat beroende av utländska leverantörer. Funktionen har förberett återstart av datorsystemen på

alternativa driftställen. För vissa system är överflyttningen planerad och övad med gott resultat. För andra pågår färdigställande av katastrofplaner och förberedelser för drift på alternativa driftställen. Av rapporten framgår att funktionens ADB-beroende är en gränssättande faktor då det gäller att fullgöra funktionens uppgifter inom totalförsvaret.

I den i den senast nämnda programplanen angivna utredningen har RSV kommit fram till att ADB-verksamheten för folkbokförings- och fastighetstaxeringssystemen skall följa RSV Dataservices regionala uppbyggnad och koncentreras till fem driftställen. ADB-strukturen för dessa system har också ändrats i enlighet med detta.

Regeringen delar uppfattningen att skatteförvaltningens ADB-system utgör en gränssättande faktor och att det är mycket viktigt att åtgärder vidtas för att säkra ADB-systemet under kriser och krig. Enligt vår uppfattning måste det krigstida ADB-systemet vila på fredstida system. Det är därför viktigt att det fredstida ADB-stödet är robust och uthålligt och att det är tillräckligt flexibelt för att snabbt kunna anpassas till extraordinära förhållanden.

Det är som vissa remissinstanser påpekat så att ett centraliserat ADB-system i sig kan utgöra en större risk för t.ex. sabotagehandlingar än ett decentraliserat system. En annan svag punkt för system som är uppbyggda kring centrala funktioner är att kommunikationen med användarna på lokal/regional nivå måste fungera. Ett centralt system kan dock t.ex. vad gäller möjligheterna till fortifikatoriskt skydd, reservdrift, möjlighet till dubbling av vissa stödfunktioner m.m. ha fördelar. Från administrativ synpunkt kan ett centralt ADB-system också innebära kompetensfördelar. I sammanhanget bör även påpekas att gränsdragningen mellan centrala och lokala/regionala system inte alltid är lätt att göra då även lokala/regionala system måste samverka för att riksgemensamma register skall kunna föras.

Den nuvarande ordningen med ett stort beroende av centrala funktioner har historiska skäl och det har först under senare tid blivit tekniskt och ekonomiskt möjligt med decentraliserade system som bygger på kraftfulla datorer på lokal/regional nivå. Denna utveckling har under senare år inneburit att allt fler gått ifrån lösningar med centraldatorer till mer decentraliserade system. Ett exempel på detta utgör kronofogdemyndigheternas nya ADB-stöd INDEX. Det nuvarande systemet (REX) bygger på en centraldator i Stockholm. I och med INDEX, som beräknas vara fullt utbyggt 1997, byts centraldatorn ut mot ett system med en databas i varje län (se RSV Rapport 1994:2). Även skatteförvaltningens system bygger som tidigare nämnts på omfattande datorkraft på lokal och regional nivå och det är främst på dessa nivåer som den senare utvecklingen skett. Det finns dock som inledningsvis nämnts fortfarande ett stort beroende av centrala funktioner.

Att planera för att under krigstid skapa lokala datormiljöer som fungerar helt självständigt framstår mot bakgrund av den fredstida uppbyggnaden av skatteförvaltningens ADB-system och de såväl tekniska som personella problem detta skulle medföra, för närvarande inte som rimligt. Det finns inte heller skäl att i detta sammanhang föreslå mer

genomgripande förändringar i den fredstida uppbyggnaden av skatteförvaltningens ADB-stöd. Detta gäller inte minst mot bakgrund av ADB-systemets höga tillförlitlighet i fredstid samt den planläggning som skett och pågår för att stärka uthålligheten och minska sårbarheten under kriser och krig och de kostnader som en omläggning skulle medföra.

Enligt vår uppfattning är det emellertid viktigt att såväl driftsäkerhet som sårbarhetsaspekter beaktas i samband med den fortsatta utvecklingen av skatteförvaltningens ADB-system. Regeringen vill i detta sammanhang understryka att det mot bakgrund av skatteförvaltningens stora ADB-beroende är angeläget att flexibiliteten i systemen hålls så hög som möjligt samtidigt som sårbarheten minimeras. I ett längre perspektiv kan givetvis även frågan om mer självständigt fungerande lokala/regionala databaser komma att aktualiseras.

Regeringen står emellertid för närvarande bakom den övergripande inriktning som ÖCB och RSV har för att säkerställa datordriften. Vår bedömning är att en övergång till s.k. öppna system kombinerat med de övriga förberedelser som gjorts bl.a. för alternativa driftställen i betydlig grad har stärkt och, i den mån arbete återstår, kommer att stärka ADB-säkerheten.

Manuella rutiner

Riksrevisionsverket (RRV) anser att skatteförvaltningen trots ADB-beroendet borde ha förmåga att upprätthålla den grundläggande funktionen i skattesystemet så länge betalningssystemet i landet fungerar. RRV anser inte att det klart framgår om det finns eller är möjligt att utforma de manuella rutiner som kan krävas i ett yttersta läge. Även *Kronofogdemyndigheten i Kopparbergs län* anser att manuella rutiner borde arbetas fram.

I regeringens uppdrag till RSV 1988 anges att RSV i det fortsatta planläggningsarbetet bör öka möjligheten att upprätthålla datorstödet men att planeringen emellertid också bör innefatta att ett till stora delar manuellt förfarande måste tillgripas.

Utredningen om översyn av lagstiftningen för det finansiella området under krigsförhållanden (Dir 1993:55) utreder för närvarande bl.a. hur betalningsförmedlingen för viktigare betalningar skall gå till i ett datorlöst tillstånd.

Regeringen anser att planeringen fortfarande bör utgå från att de grundläggande funktionerna i beskattningssystemet skall kunna fungera även i ett datorlöst tillstånd även om ambitionsnivåerna då får sättas betydligt lägre än i fredstid. Målsättningen bör som RRV påpekar vara att de grundläggande funktionerna i beskattningssystemet skall fungera så länge som betalningssystemet fungerar, eftersom en kollaps i skattesystemet skulle kunna innebära en alltför stor påfrestning på betalningssystemet.

Planeringen för ett manuellt förfarande är inte minst viktig mot bakgrund av den sårbarhet som finns generellt i el- och telenätet. Även

om skatteförvaltningens datorsystem blir mer robust genom en övergång till öppna system och genom möjligheten till reservdrift måste vid bedömningen av sårbarheten i ADB-hanteringen även beaktas att företagens uppgiftslämnande till skatteförvaltningen i fredstid i hög grad bygger på datorkraft. Regeringen anser därför att sådana manuella rutiner som remissinstanserna efterlyst bör arbetas fram och förberedas av RSV för att finnas till hands som en sista åtgärd under allvarliga krissituationer. Detta ligger också i linje med vad ÖCB har angett i sin programplan för det civila försvaret 1995/96-1999/00, nämligen att för vissa verksamhetsområden inom funktionen skall begränsade manuella rutiner förberedas.

6 Fullmaktslagstiftningen

6.1 Allmänt

Regeringens förslag: Nuvarande fullmaktslagstiftning på beskattningsområdet, som återfinns i lagen om taxeringsväsendet under krigsförhållanden m.m., skall ersättas av en ny lag om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m.

Den nya lagen skall tillämpas vid beskattning, förtullning, folkbokföring och förande av vissa register under krig, vid krigsfara eller vid sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Lagen reglerar regeringens befogenheter att meddela föreskrifter som annars skall meddelas genom lag.

En föreskrift av regeringen skall få begränsas till vissa grupper av personer, varor eller företeelser eller vissa delar av landet.

Om regeringen meddelat föreskrifter utan att Sverige befinner sig i krig skall dessa inom viss tid underställas riksdagen.

RSV:s förslag: RSV:s förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. RSV har dock inte föreslagit att tullar skall omfattas av fullmaktslagen.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslagen.

Skälen för regeringens förslag:

Gällande regler

Regleringen av beskattningsförfarandet m.m. under kriser och krig återfinns i lagen (1957:686) om taxeringsväsendet under krigsför-

hållanden m.m., nedan benämnd 1957 års lag, och kungörelsen (1958:388) med vissa bestämmelser rörande taxering, uppbörd och folkbokföring under krigsförhållanden.

Lagen innebär i huvudsak att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer vid krig eller krigsfara får meddela föreskrifter om beskattningsförfarandet som avviker från de vanliga fredstida reglerna. Regeringen får bl.a. förordna att taxering inte skall verkställas eller verkställas i annan ordning än enligt taxeringslagen (1990:324). Har sådant förordnande meddelats förutsätts att riksdagen i efterhand beslutar om ordningen för taxeringen under krigsperioden. Ett sådant förslag skall läggas fram senast vid den riksdagssession som börjar närmast efter det att förordnandet upphört att gälla (1 §). I lagen anges vidare att regeringen får förordna att i stället för vad som stadgas i uppbördslagen (1953:272) och folkbokföringslagen (1991:481) skall gälla vad regeringen föreskriver (3 §). Lagen innehåller motsvarande bestämmelser om avvikelser från bestämmelser i andra författningar om tull, skatt, accis eller annan allmän avgift (4 och 5 §§). Lagen innefattar inte något bemyndigande för regeringen att besluta om uttagande av nya eller högre skatter utan innebär endast en rätt att "vidtaga sådana av praktiska skäl betingade åtgärder som erfordras för taxerings- och uppbördsverksamhetens bedrivande" (prop. 1957:176 s. 42). På tullområdet ansågs dock förhållandena så speciella att det bedömdes nödvändigt att lagstiftningen medgav en rätt att besluta om tullfrihet (jfr 4 § i 1957 års lag).

Som tidigare nämnts överensstämmer delar av den nuvarande fullmaktslagstiftningen inte med regeringsformens regler om delegation. Till detta kommer att beskattningssystemet har ändrats i sådan omfattning att författningarna inte längre kan sägas fylla sina syften. Regeringen föreslår därför att den nu gällande lagstiftningen upphävs och ersätts med en ny lag om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m. Regeringen avser att senare besluta om nödvändiga förordningsändringar.

Utgångspunkter för den nya lagstiftningen

Som inledningsvis nämndes är den nuvarande fullmaktslagstiftningen föråldrad och bör moderniseras. Även om principerna bakom den tidigare lagstiftningen i hög grad alltjämt har bärighet är ändringsbehoven både språkligt, innehållsmässigt och redaktionellt av sådan omfattning att det är påkallat med en helt ny lagstiftning.

Den lagstiftning vi föreslår har en i förhållande till 1957 års lag och RSV:s förslag avvikande utformning. En av utgångspunkterna för den nya lagstiftningen är att bestämmelserna skall utformas på ett generellt och likartat sätt. Både 1957 års lag och RSV:s förslag har disponerats på så sätt att det i de enskilda paragraferna angetts vilka lagar som omfattas av bestämmelsen och vilka befogenheter bestämmelsen ger i fråga om de angivna lagarna. Bestämmelserna kompletteras sedan med en generell fullmakt för skatteområdet (jfr 5 § 1957 års lag och 9 § i RSV:s förslag).

I såväl 1957 års lag som RSV:s förslag anges därför - förutom vad gäller den generella fullmakten - tämligen detaljerat vilka befogenheter som åsyftas beträffande de enskilda skatteförfattningarna. Regeringen anser att en lämpligare utformning är att ange att lagen generellt tillämpas vid beskattning, förtullning och folkbokföring. De avgifter som omfattas av lagen och som inte är att hänföra till tullar, anges genom uppräknig (se 2 §). De åtgärder som kan komma i fråga har också utformats på ett mer generellt sätt. På så sätt undviks en stel detaljreglering som fortlöpande behöver anpassas till ändringar i den lagstiftning som omfattas av fullmaktslagen.

Regeringen föreslår, i likhet med vad som huvudsakligen gäller enligt nuvarande regler, att fullmaktslagstiftningen endast skall ta sikte på förfaranderegler. Avgränsningen mellan förfaranderegler och materiella regler kan vara svår att göra. Utgångspunkten bör dock vara att beslut om ändring av de materiella reglerna för t.ex. skatteuttaget och beslut om ändring av själva skattesatserna bör ankomma på riksdagen - eller på organ som övertar riksdagens funktioner vid kriser och krig - att fatta. Regeringsformen (RF) medger en stor flexibilitet vad gäller möjligheten att under kriser och krig fatta beslut om nya eller ändrade skatter och avgifter. Om förhållandena kräver det skall en inom riksdagen utsedd särskild krigsdelegation träda i riksdagens ställe (13 kap. 2 § RF). Är riket i krig och kan till följd därav varken riksdagen eller krigsdelegationen fullgöra sina uppgifter, skall regeringen handha dessa i den mån den finner det behövt för att skydda riket och slutföra kriget (13 kap. 5 § RF).

Möjligheter att under kriser och krig förordna om avvikelser från fredstida regler genom fullmaktslagstiftningen bör i enlighet med vad som gäller för närvarande finnas också på tullområdet (jfr 4 och 5 §§ 1957 års lag).

I samband med det svenska medlemskapet i EU har den tidigare svenska tulllagstiftningen i stora delar upphävts och ersatts av bestämmelser i form av gemenskapsförordningar som blivit direkt gällande svensk rätt. På tullområdet innehåller den nationella lagstiftningen numera endast utfyllande bestämmelser till EU-bestämmelserna. Även om beslutanderätten på tullområdet sålunda överlåtits på EU är grunden för samarbetet strikt mellanstatligt. Medlemsländerna har härvid inte gett upp sina anspråk på att utgöra i folkrättslig mening suveräna stater (se prop. 1994/95:19, del 1 s. 33-34). Ett medlemskap i EU kan därför på folkrättslig grund inte utgöra hinder för att under krig och likartade förhållanden meddela föreskrifter av de slag och med de begränsningar fullmaktslagen ger på tullområdet (jfr avsnitt 6.2).

Även om det i tullens verksamhet under kriser och krig kan tänkas uppkomma en del specifika problem är problemställningarna vad gäller förfarandereglerna i samband med fastställande av skatter och avgifter likartade. Detta beror bl.a. på att de skatter och avgifter som hanteras av tullen - i den mån de inte är desamma - har stora likheter med skatteförvaltningens materia. Tullen svarar i fredstid t.ex. för en del av mervärdesbeskattningen. De föreslagna befogenheterna har också en allmän och

generell utformning. Vi föreslår därför att även förfarandereglerna i samband med fastställande och uppbörd av tullar och de skatter och avgifter som fastställs i samma ordning som gäller för tullar skall omfattas av den nya fullmaktslagen.

I 4 § 1957 års lag finns en möjlighet för regeringen att besluta bl.a. om tullfrihet för importerade varor. Regeln motiverades bl.a. av sårbarhetsskäl då man ville undvika en anhopning av gods framför allt i importhamnarna. En sådan anhopning skulle även medföra att varorna inte snabbt nog skulle nå sin adressat och även medföra problem för tullen vad gäller handhavandet av varorna (jfr prop. 1957:176 s. 43-45). Mot bakgrund av de rutiner som numera används vid förtullningen har de skäl som legat till grund för bestämmelserna i 4 § 1957 års lag fallit bort. Enligt vår uppfattning finns det därför inte skäl att ha speciella regler om tullfrihet i fullmaktslagstiftningen. I den mån sådana åtgärder blir aktuella bör, i likhet med vad som gäller på skatte- och avgiftsområdet i övrigt, beslut från riksdagen eller beslut från organ som satts i riksdagens ställe kunna avvaktas.

Det huvudsakliga området för den föreslagna fullmaktslagstiftningen begränsas därför till regler om förfarande vid fastställande och betalning m.m. av skatter, tullar och avgifter. Någon uppräkningslista av de skatte- och tullförfattningar som omfattas av lagen föreslås inte. Däremot räknas de avgifter upp som omfattas av fullmaktslagstiftningen genom en hänvisning till de författningar som reglerar avgifterna i fråga. Anledningen till att skatteförfattningarna inte räknas upp är att fullmaktslagen skall omfatta samtliga utskyldes som benämns skatter i de författningar som reglerar skatten i fråga om den inte är att betrakta som tull. Med tull avses de tullar, andra skatter och avgifter som uppbärs i den ordning som föreskrivs i gemenskapsförordningarna och tullagen (1994:1550, jfr 1 § tullagen). På avgiftsområdet i övrigt är däremot lagen inte lika heltäckande. För tillämplighet krävs att avgiften omnämns i 2 §. Lagens tillämpningsområde behandlas ytterligare i författningskommentaren (jfr avsnitt 8). Sammanfattningsvis kan dock sägas att de avgifter som omfattas av lagstiftningen är sådana som administreras av skatteförvaltningen eller, om de omfattas av begreppet "tull" av Tullverket.

Andra lagar som faller inom den föreslagna fullmaktslagstiftningen är folkbokföringslagen och vissa registerlagar nämligen skatteregisterlagen (1980:343), utsökningsregisterlagen (1986:617), lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister och tullregisterlagen (1990:137). Anledningen till att registerlagarna bör omfattas av lagstiftningen är att krig eller krigsfara kan medföra speciella problem just vad gäller möjligheten att föra ADB-register.

Som tidigare påpekats kommer ett krig att innebära att skatte- och kronofogdemyndigheterna får minskade resurser för att utföra sina uppgifter. Detta i kombination med de svårigheter som ett krig i sig kan tänkas medföra för verksamheten innebär att ambitionsnivåerna i många fall kommer att behöva sänkas och att de viktigaste uppgifterna kommer att behöva prioriteras på bekostnad av annat.

Enligt vår uppfattning är det angeläget att planeringen styrs genom att övergripande mål för verksamheten anges (angående de övergripande målen för skatte-, uppbörds- och folkbokföringssystemen, se avsnitt 4). De prioriteringar som sedan görs bör ske utifrån de mål som ställts upp. RSV har som ett led i planeringen av prioriteringsordningen gjort upp en detaljerad krigsuppgiftsförteckning för skattemyndigheterna och en motsvarande krigsuppgiftsbeskrivning för kronofogdemyndigheterna.

Även om gränsen mellan vad som kan sägas vara rena prioriteringsfrågor och frågor som inte är det ofta är svår att dra, anser vi att rena prioriteringsfrågor av myndigheters verksamhet av flera skäl inte lämpar sig för fullmaktslagstiftningen. Utgångspunkten för fullmaktslagstiftningen bör i stället vara att skapa nödvändig flexibilitet för att de övergripande målen för verksamheten under kriser och krig skall kunna uppnås. Vi föreslår därför inte regler motsvarande de som RSV har föreslagit vad gäller att regeringen skall få förordna om begränsningar av kronofogdemyndighetens åligganden enligt bl.a. utsökningsbalken.

Fullmactsregleringen föreslås, i likhet med vad som gäller för närvarande och i enlighet med vad som gäller för fullmaktslagstiftning på andra områden, träda i omedelbar tillämpning vid krig. Även fortsättningsvis föreslås att fullmaktslagstiftningen också skall få sättas i tillämpning genom föreskrift av regeringen, vid sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Föreskrifter som regeringen meddelar när Sverige inte är i krig bör, i likhet med vad som gäller enligt 1957 års lag, underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från det att den underställdes.

När fullmactsregleringen tillämpas bör - även det i likhet med vad som gäller i dag - inte föreskrifter som meddelats i lag eller annan författning meddelade föreskrifter gälla om de strider mot bestämmelserna i fullmactslagen eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av denna.

I enlighet med vad *Lagrådet* anfört anges i fullmactslagen uttryckligen att en föreskrift av regeringen skall få begränsas till vissa grupper av personer, varor eller företeelser eller vissa delar av landet.

I 2 § andra stycket 1957 års lag anges att senast vid den riksdags-session, som börjar näst efter det att förordnande om ändring i taxeringsförfarandet skett, skall för riksdagen läggas fram förslag rörande taxeringen för den tid under vilken förordnandet gällt. Vi anser att bestämmelsen är onödig och i vissa situationer olämplig. Enligt vår bedömning är det viktigt att flexibiliteten även vad gäller tidsaspekten är god. Om regeringen med stöd av fullmaktslagstiftningen meddelat föreskrifter om att taxeringen skall ske på ett sätt som avviker från taxeringslagen bör detta inte automatiskt medföra att riksdagen i efterhand genom lag skall kunna ange vilka regler som gällt för taxeringen. Om det däremot varit nödvändigt att t.ex. för näringsidkare besluta om en tillfällig taxering är det lämpligt att riksdagen beslutar om hur den slutliga taxeringen skall gå till. Detta behöver dock inte regleras

i fullmaktslagstiftningen. Enligt vår bedömning medför inte heller ett borttagande av bestämmelserna i 2 § andra stycket i 1957 års lag att riksdagens möjligheter försämrats att besluta om vad som skall gälla om taxeringen uppskjutits.

Enligt 10 § förordningen till 1957 års lagstiftning skall vad i taxeringsförordningen stadgas om tid för anförande av besvär angående taxering inte gälla. RSV har i förslaget till ny förordning föreslagit en motsvarande bestämmelse som även skall omfatta omprövningsförfarandet. Bestämmelser om överklagande och omprövning av beslut återfinns numera uteslutande i lag. Regeringen anser därför att en bestämmelse med det innehåll RSV föreslagit skall införas i den nya fullmaktslagen. Bestämmelsen bör ges en generell utformning för att den skall täcka in samtliga de lagar som fullmaktslagen omfattar.

6.2 Skatter, tullar och avgifter

Regeringens förslag: Regeringen skall få föreskriva att beslut i fråga om skatt, tull eller avgift tills vidare inte skall fattas eller skall fattas vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs. En föreskrift får innefatta att deklarations- eller annan uppgiftsskyldighet tills vidare inte skall fullgöras eller fullgöras vid annan tid, på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs. En föreskrift kan även avse att skatt, tull eller avgift skall betalas eller återbetalas vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs.

Regeringen skall få föreskriva att beslut om skatt, tull eller avgift får fattas av någon annan myndighet än som anges i de frestida bestämmelserna.

RSV:s förslag: RSV:s förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag förutom att RSV som tidigare nämnts (se avsnitt 6.1) inte lagt några förslag om tullar.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Förslagen motsvarar i huvudsak reglerna i 1957 års lag. Vissa preciseringar och modifieringar som t.ex. att den överflyttning av bestämmelser om uppgiftsskyldighet som 1990 skett från taxeringslagen till lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter beaktas genom de föreslagna reglerna.

De föreslagna reglerna medger att regeringen vidtar en rad skiftande åtgärder på skatteområdet. I det följande skall några av de åtgärder som framför allt kan komma i fråga behandlas närmare.

Under mer allvarliga kriser och i krig kan det vara nödvändigt att snabbt kunna besluta att taxering enligt taxeringslagen inte skall verkställas eller att den skall verkställas på annat sätt än som anges i taxeringslagen. Det kan även finnas anledning att taxera endast vissa skattskyldiga t.ex. företag. En sådan möjlighet finns även enligt 2 § 1957 års lag (jfr prop. 1957:176 s. 41).

På motsvarande sätt bör regeringen kunna få besluta att uppgiftsskyldighet inte skall fullgöras eller fullgöras på annat sätt eller för annan period än som anges där. Den uppgiftsskyldighet som regleras gäller i huvudsak uppgifter till ledning för egen taxering i form av självdeklaration och uppgifter för kontroll av annans taxering i form av kontrolluppgifter.

Kontrolluppgiftsskyldigheten är mycket omfattande och medför betydande arbetsuppgifter för såväl uppgiftslämnaren som skatteförvaltningen. Kontrolluppgifter lämnas i stor omfattning elektroniskt i form av ADB-upptagningar. Företagen lämnar även standardiserade räkenskapsutdrag (SRU) elektroniskt.

Ett rimligt antagande är att företagens möjligheter att lämna uppgifter under kriser och krig kan komma att i hög grad försämrats. Även skattemyndigheternas förmåga att ta emot och bearbeta uppgifter kommer att försämrats. Detta gäller inte minst mot bakgrund av de störningar som kan uppkomma i överföringen av uppgifter på elektronisk väg och befarade datastörningar samt de personalminskningar som kan bli nödvändiga. Det kan av dessa skäl bli nödvändigt att genomföra kraftiga förenklingar i uppgiftsskyldigheten. Regeringen bör därför ha möjlighet att föreskriva att kontrolluppgiftsskyldighet och deklarationsskyldighet inte behöver fullgöras eller fullgöras på annat sätt eller för annan period än som anges i lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter.

Regeringen bör även ha möjlighet att föreskriva att beslut om taxering skall få fattas av någon annan myndighet än som anges i frestida regler. Regeringen bör t.ex. ges möjlighet att föreskriva att skattemyndighet skall få meddela beslut om t.ex. taxering i fråga om skattskyldig som vistas inom myndighetens verksamhetsområde utan att vara folkbokförd där.

Fastighetstaxering

I RSV:s rapport anges att allmän och särskild fastighetstaxering enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152) är uppgifter som inte bör prioriteras under kriser och i krig. Regeringen delar den bedömningen och ansluter sig till förslaget att regeringen skall få förordna att sådan taxering tills vidare inte skall verkställas. I regeringens befogenheter bör därför även ingå att få föreskriva att fastighetstaxering skall verkställas vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som anges i fastighetstaxeringslagen.

Indirekta skatter

Den indirekta beskattningen har fått allt större betydelse både från statsfinansiell synpunkt och som ekonomiskt styrmedel. Regler om förfarandet vid indirekt beskattning återfinns framför allt i mervärdesskattelagen (1994:200) och lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter.

Delar av den indirekta beskattningen, framför allt vad gäller skatteslag och skattesubjekt som rör eller omsätter stora belopp, har som RSV redogjort för i rapporten en hög prioritet även under krigsförhållanden. Andra delar av den indirekta beskattningen har betydligt lägre prioritet och sådan beskattning bör under krigsförhållanden helt kunna slopas.

RSV har i rapporten pekat på att de små och medelstora företagen utgör 95 procent av samtliga företag men att de endast svarar för 30 procent av inbetalad mervärdesskatt och att en manuell bevakning av inbetalningarna från de största företagen torde vara genomförbar. Beträffande mindre och medelstora företag torde endast en stickprovskontroll kunna förekomma.

Punktskatterna rör ett förhållandevis litet antal skattskyldiga och är av den anledningen lätta att administrera. Vissa av dem rör å andra sidan från statsfinansiell synpunkt mindre betydande belopp, varför de av den anledningen inte behöver prioriteras.

Regeringen bör därför, i likhet med vad som gäller för närvarande och som föreslås beträffande inkomsttaxeringen, få föreskriva att beslut om indirekt beskattning tills vidare inte skall fattas. För de fall där beskattningsverksamheten kan fortgå under kriser och krig kan även finnas behov av att vidta starkt förenklande åtgärder. I regeringens befogenheter bör därför även ingå att få föreskriva att beskattningen skall få ske på annat sätt än som anges i nämnda lagar.

Uppbörd

Uppbördslagstiftningen behandlar huvudsakligen förfarandet varigenom skatter och vissa avgifter betalas in. Regler om uppbörd av skatter och avgifter återfinns förutom i uppbördslagen t.ex. i lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, lagen (1958:295) om sjömansskatt, lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter, lagen (1941:416) om arvs- och gåvoskatt samt mervärdesskattelagen.

Uppbörden rör bl.a. frågor om debitering av slutlig skatt och betalning av preliminär skatt samt fastställande av underlag för egenavgifter. Uppbörden tillhör ett av de områden som måste prioriteras högt under kriser och krig för att nödvändiga medel skall flyta in i statskassan. Eftersom taxeringsverksamheten kommer att ha en betydligt lägre prioritet under krig och krigsfara kommer uppbörden att få en relativt sett ökad betydelse. För att flexibiliteten i uppbörförfarandet skall kunna upprätthållas under kriser och krig bör regeringen, i likhet med vad som

gäller för närvarande, ha fullmakt att vidta nödvändiga förändringar i de lagar som reglerar detta.

I programplanen för det civila försvaret 1994/95-1998/99 anges som önskvärd förmåga för uppbördssystemet bl.a. att systemet skall medge att verksamheten skall kunna upprätthållas i huvudsak i fredstida omfattning. Systemet skall säkerställa att de förändringar som kan bli nödvändiga i ett kris- eller krigsskede snabbt skall kunna genomföras.

Även om utgångspunkten som tidigare nämnts är att det fredstida systemet skall tillämpas så länge som möjligt kan det vara nödvändigt att i vart fall under krig göra långtgående förenklingar i uppbördssystemet. Som angetts under avsnitt 5.4 bör det till och med i sista hand finnas en möjlighet att manuellt utan ADB-stöd ombesörja att uppbörden kan fortgå.

I 12 § 1 mom. förordningen till 1957 års lag ges bestämmelser om betalning av preliminär skatt som avviker från fredstida regler.

RSV har föreslagit att verket skall få föreskriva att skattskyldig med preliminär A-skatt skall betala sådan skatt tills vidare med tillämpning av den honom senast tillställda skattsedeln på preliminär skatt samt att preliminär F-skatt för visst år skall utgå med samma belopp som för närmast föregående inkomstår. RSV har även föreslagit att verket skall få föreskriva att jämkning av preliminär skatt skall få göras efter utgången av stadgad tid och att anstånd med inbetalning av debiterad skatt skall få beviljas tills vidare.

Regeringen ansluter sig till RSV:s uppfattning att de föreslagna åtgärderna i vissa situationer kan vara nödvändiga och att fullmaktslagstiftningen bör ge utrymme för åtgärder av de slag som angetts. Vid utformningen av bestämmelserna måste dock de begränsningar som ges i RF om delegation beaktas och beslutsbefogenheterna exklusivt avse regeringen (se avsnitt 6.6).

Tullar

I förhållande till övriga skatter och avgifter kompliceras möjligheten till ändringar i förfarandereglererna på tullområdet i viss mån genom Sveriges medlemskap i EU. För en mer utförlig bild av den rättsliga verkan av ett EU-medlemskap och regleringen på tullområdet hänvisas till regeringens propositioner 1994/95:19 om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och 1994/95:34 om den svenska tullagstiftningen vid ett EU-medlemskap. I det följande skall inledningsvis lämnas endast en översiktlig bild av rättsläget.

Enligt artikel 9 i Romfördraget baseras gemenskapen bl.a. på en tullunion som omfattar alla varor. Inom EU finns även en gemensam handelspolitik. Tullunionen och den gemensamma handelspolitiken innebär att beslut som rör dessa områden i huvudsak fattas av gemenskapen. I första hand är rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättande av en tullkodex för gemenskapen (tullkodexen) och kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993

med föreskrifter för verkställighet av tullkodexen (tillämpningskodexen) styrande för förfarandet vid förtullningen. Bestämmelserna i gemenskapsförordningarna utgör stommen för tullförfarandet och för beräkning och uttag av tull. Alla tullbehandlingsformer och viktiga tullprocedurer av ekonomisk betydelse och påföringen av avgifter samt betalning av avgifter omfattas av EU:s förordningar. Tullkodexen innehåller dessutom de övergripande reglerna om överklagande m.m. Genom medlemskapet har gemenskapsförordningarna blivit direkt gällande svensk rätt. Inom EU finns också bestämmelser på tullområdet i form av direktiv. Detta gäller främst bestämmelser om skatter. Ett direktiv medför som huvudregel inte att en bestämmelse blir gällande nationell rätt utan innebär i stället en skyldighet för medlemsländerna att ha vissa bestämmelser i den nationella rätten.

I tullagen (1994:1550) finns nationella regler som kompletterar tullkodexen och tillämpningskodexen. Tullagen gäller tull som tas ut vid import eller export av varor från eller till tredje land (område som inte omfattas av EG:s tullområde) och Tullverkets övervakning och kontroll av import från och export till sådant land. Vad som sägs i tullagen om tull gäller även annan skatt samt tull eller avgift som skall tas ut för varor vid import från tredje land, om inte annat anges eller uttryckligen framgår av sammanhanget.

Utgångspunkten är således att beslutanderätten i fråga om tullar och handelspolitik överlåtits på EG och att EG-rätten är direkt tillämplig i Sverige. Under sådana extraordinära förhållanden som krävs för att fullmaktslagstiftningen skall träda i tillämpning och med hänsyn till de övriga begränsningar som ges i lagen är det, enligt vår uppfattning, möjligt att trots medlemskapet i EU meddela föreskrifter av det slag som fullmaktslagen anger även på tullområdet (jfr avsnitt 6.1). Grunden för detta är folkrättsliga principer; de åtgärder som föreslås är nödvändiga för att tillgodose viktiga nationella skydds- och säkerhetsintressen. Bedömningen av om från gemenskapsrätten avvikande bestämmelser skall meddelas kommer att kräva noggranna överväganden som kan innefatta en rad komplicerade ställningstaganden.

Med hänsyn till det anförda och det starka sakliga samband som föreligger mellan skatter, tullar och de avgifter som omfattas av förslaget föreslås som angivits under avsnitt 6.1 att fullmaktslagen även får omfatta tullar.

Andra skatter och avgifter m.m.

Regeringen bör även beträffande andra skatter och avgifter än som särskilt nämnts tidigare få meddela föreskrifter av motsvarande slag. Sådana föreskrifter kan t.ex. bli aktuella enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt, kupongskattelagen (1970:624), fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, fordonsskattelagen (1988:327), lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen (1991:591) om särskild

6.3 Folkbokföring m.m.

Regeringens förslag: Regeringen skall få meddela andra föreskrifter om förfarandet vid folkbokföringen än de som annars gäller.

Regeringen skall också få föreskriva att beslut om ändringar i folkbokföringen tills vidare inte skall fattas.

RSV:s förslag: RSV:s förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Folkbokföringen är av grundläggande betydelse för den enskildes rättigheter och skyldigheter under såväl fred som höjd beredskap. Folkbokföringsuppgifterna är samtidigt viktiga för verksamheter vid flera beredskapsfunktioner och för myndigheter inom totalförsvaret. Flera remissinstanser, bl.a. *Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)* har också pekat på betydelsen av en fungerande folkbokföring även under kriser och krig. *Jordbruksverket* har anmärkt att verket är beroende av uppgifter från folkbokföringsregistren för att kunna införa ransoneringssystem.

I programplanen för det civila försvaret 1994/95-1998/99 anges som mål att folkbokföringssystemet skall ha hög funktionssäkerhet. Reservdrift skall finnas för vitala funktioner. Systemet skall medge att vitala delar inklusive kommunikation fungerar. Reservrutiner skall finnas så att lokala och manuella aviseringar kan ske i begränsad omfattning. Ett system skall även finnas för lokal manuell insamling av uppgifter för senare uppdatering av folkbokföringen (minnesbok).

RSV har i rapporten föreslagit att ändrad bosättning inte skall föranleda ändringar i folkbokföringen när fullmaksreglerna är satta i tillämpning om det inte finns särskilda skäl för en sådan ändring.

Fullmaktslagstiftningen bör, i likhet med vad som gäller i övrigt, även på folkbokföringsområdet begränsas till förfaranderegler. I den mån situationen påkallar ändringar i de materiella reglerna om folkbokföring bör det i första hand ankomma på riksdagen, eller på organ som övertagit riksdagens funktion, att besluta om dessa.

Folkbokföringen tillhör mot bakgrund av dess stora betydelse för beskattningen, men också för andra funktioner, en av de verksamheter inom funktionen Skatte- och uppbördsväsende som har högst prioritet under kriser och krig. Även under kriser och krig är det av stor betydelse att uppgifterna i folkbokföringsregistren är korrekta. Målsättningen bör därför liksom för andra verksamheter under kriser och krig - till skillnad från utgångspunkten i 1957 års lagstiftning - vara att verksamheten skall

fortsätta under fredsmässiga former så länge som möjligt. Enligt vår mening bör utgångspunkten även under kriser och krig vara att folkbokföringen skall ske efter de regler som gäller i fredstid. Om ADB-systemet slås ut bör registreringen i enlighet med den planering som finns ske i minnesböcker för senare uppdatering av folkbokföringsregistren.

I det följande skall de situationer som åsyftas med de föreslagna reglerna behandlas närmare.

Regler om folkbokföring återfinns främst i folkbokföringslagen (1991:481). Lagen innehåller bl.a. regler om när anmälan om flyttning skall göras och till vem den skall lämnas. Enligt 25 § skall den som flyttat inom en vecka anmäla flyttningen till en skattemyndighet, en allmän försäkringskassa eller ett postbefordringsföretag som regeringen bestämmer. Även den som ändrar postadress utan att flyttning skett skall göra anmälan på motsvarande sätt om postadressen skall gälla för minst sex månader. Främst under krig kan förhållandena motivera en ökad flexibilitet vad gäller sättet och tiden för flyttningsanmälan. Regeringen bör därför ha möjlighet att meddela föreskrifter som avviker från 25 § folkbokföringslagen.

I 34 § folkbokföringslagen regleras vilken myndighet som skall fatta beslut om folkbokföring m.m. och när sådant beslut skall fattas. Enligt första stycket beslutar skattemyndigheten i ärende enligt lagen efter anmälan eller ansökan eller annars när det finns skäl till det. Rör ärendet folkbokföring på fastighet eller i församling beslutar, enligt andra stycket, skattemyndigheten i det län där fastigheten eller församlingen är belägen. Tredje stycket anger att personnummer fastställs av den skattemyndighet som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen förordnar. I fjärde stycket anges att i övriga ärenden beslutar skattemyndigheten inom vars verksamhetsområde en person är eller senast har varit folkbokförd eller, i fråga om ärende enligt 1 § andra stycket, den skattemyndighet som enligt särskilda bestämmelser skall underrättas om händelsen.

Under framför allt krigsförhållanden går det inte alltid att garantera att alla skattemyndigheter kan fullgöra sina uppgifter eller att kommunikationerna med eller mellan myndigheterna går att upprätthålla. Regeringen bör därför, för att nödvändig flexibilitet skall uppnås, få meddela även från 34 § folkbokföringslagen avvikande föreskrifter.

Uppgifter om tillfälliga vistelser under en på förhand bestämd tid av högst sex månader medför, enligt 8 § folkbokföringslagen, inte några ändringar i en persons folkbokföring. Detsamma gäller, enligt 9 § samma lag, om en person under en på förhand bestämd tid regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet än den där hans familj är bosatt. Utgångspunkten vad gäller flyktingar och personer som evakuerats bör i regel vara att de skall återvända till hemorten och att vistelsen på annan plats endast är en tillfällig sådan som inte skall föranleda någon ändring i folkbokföringen. De fredstida folkbokföringsreglerna kan därför behöva ändras under sådana kriser och krig som kan befaras bli långvariga. I avvaktan på att riksdagen eller organ som satts i riksdagens ställe beslutar om sådana materiella ändringar eller, om förhållandena blir

så svåra att det inte är rimligt att fortsätta med registerföringen, bör regeringen genom fullmaktslagen ges möjlighet att föreskriva att beslut om ändringar i folkbokföringen tills vidare inte skall fattas. En sådan föreskrift bör i regel kunna begränsas till endast en viss del av landet eller vissa grupper, t.ex. flyktingar och evakuerade.

Registrering vid tillfälliga flyttningar

ÖCB och Länsstyrelsen i Kopparbergs län vill att ansvaret för registrering vid tillfälliga flyttningar klarläggs.

RSV har i promemorian utgått från att tillfälliga flyttningar av såväl evakuerade som flyktingar inte skall registreras i folkbokföringen och att inhemska flyktingar och evakuerade skall ha kvar den folkbokföringsort som gällde före flyttningen (jfr 18 och 19 §§ i 1958 års förordning). RSV menar att om det finns behov av någon form av enkel registrering på den tillfälliga inflyttningssorten bör ansvaret för denna läggas på kommunerna.

I kommunernas ansvar enligt lagen (1964:63) om kommunal beredskap ligger en skyldighet att bistå den som till följd av t.ex. krigsskada eller utrymning blivit i behov av särskilt bistånd. Därvid skall särskilt beaktas behovet av bostad och uppehälle. Lagen upphävs den 1 juli 1995 och ersätts av lagen (1994:1720) om civilt försvar. Genom de nya reglerna läggs ett ökat ansvar för det civila försvaret på kommunerna. Befolkningsskydd och räddningstjänst blir en kommunal angelägenhet även under höjd beredskap. Till skillnad från vad som gällt tidigare är utgångspunkten numera att en så stor del av befolkningen som möjligt skall stanna kvar på hemorten bl.a. för att totalförsvarsfunktionerna skall kunna upprätthållas (jfr prop. 1994/95:7 s. 81). Detta innebär att betydelsen och omfattningen av tillfälliga flyttningar kommer att minska i förhållande till tidigare beräkningar.

Även om folkbokföringsregistrens användbarhet under kriser och krig skulle öka betydligt om uppgifter om tillfälliga vistelser fanns registrerade där bör enligt regeringens uppfattning dessa uppgifter inte tas in i folkbokföringsregistren. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att uppgifter om tillfälliga adresser normalt inte förs in i registret. Regeringen finner dessutom, mot bakgrund av de svårigheter som ett krig kan medföra för registrering redan av fredstida folkbokföringsuppgifter och de prioriteringar som måste göras hos skatteförvaltningen under krigsförhållanden, att det inte är realistiskt att räkna med att utöka ambitionerna under krigstid till att omfatta även registrering av uppgifter om tillfälliga adresser i folkbokföringsregistren. Uppgifter om vilka som vistas inom kommunen på flyktingförläggningar och i evakueringsbostäder bör därför föras av kommunerna, som har ansvar för befolkningsskyddet. En annan sak är att det av praktiska skäl kan vara av stor betydelse för skattemyndigheterna att känna till var de skattskyldiga vistas. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att, som *Svenska Bankföreningen* påpekat, antalet kontrolluppgifter med adresser som avviker från folkbokföringsadressen kan förväntas öka under krigsför-

6.4 Registerfrågor

Regeringens förslag: Regeringen skall få meddela andra föreskrifter om skatte-, tull-, folkbokförings- och utsökningsregister än de som annars gäller.

RSV:s förslag: RSV:s förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag förutom att RSV inte lagt några förslag på tullområdet (se avsnitt 6.1).

Remissinstanserna: Remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Som nämnts under avsnitt 5.3 kan ett krig komma att kraftigt störa skatteförvaltningens möjligheter att upprätthålla ADB-driften. Det kan därför bli nödvändigt att besluta om vissa begränsningar i skatteförvaltningens skyldigheter att föra ADB-register och att lämna uppgifter ur dessa register. De lagar som reglerar de omnämnda registren är skatteregisterlagen (1980:343), utsökningsregisterlagen (1986:617) och lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister. Tullregistret regleras av tullregisterlagen (1990:137).

RSV har i rapporten föreslagit att regeringen skall ha möjlighet att föreskriva

att vad i skatteregisterlagen och lagen om folkbokföringsregister föreskrivs angående registeransvariga myndigheters skyldighet att lämna uppgifter eller underrättelser till andra myndigheter tills vidare inte skall gälla eller att sådana uppgifter och underrättelser skall ske på annat sätt än med hjälp av automatisk databehandling,

att vad i utsökningsregisterlagen föreskrivs angående förande av ett för hela riket gemensamt utsökningsregister tills vidare inte skall gälla,

att i lagen om folkbokföringsregister föreskrivet lokalt folkbokföringsregister får föras på annat sätt än med hjälp av automatisk databehandling och att förandet av i samma lag föreskrivet centralt referensregister för hela landet får anstå tills vidare.

Samtliga åtgärder som RSV föreslagit faller inom ramen för vårt förslag. Detta uttrycks i vårt förslag som att regeringen skall få meddela andra föreskrifter om skatte-, folkbokförings- och utsökningsregister än de som annars gäller.

Bestämmelser om förfarandet vid import och export finns som angetts under avsnitt 6.2 i tullkodexen, tillämpningskodexen och tullagen (1994:1550). I sin verksamhet enligt tullagen använder tullmyndigheterna ett system för automatisk databehandling (tulldatasystemet). Närmare bestämmelser om det register som ingår i systemet finns i tullregisterlagen (1990:137). Även tullregisterlagen bör omfattas av den föreslagna

fullmaktslagen då motsvarande problematik som för de tidigare nämnda registren föreligger även för tullregistret.

I detta sammanhang kan nämnas att *Svenska Bankföreningen* påpekat att det måste säkerställas att skatteregistret kan ta emot kontrolluppgifter om den uppgivna adressen inte stämmer med skatteregistrets adress (jfr vad som under avsnitt 6.3 sagts om tillfälliga flyttningar). Det ankommer i första hand på RSV som funktionsansvarig myndighet att överväga om det finns anledning att vidta åtgärder med anledning av detta. Regeringen vill dock påpeka vikten av att kontrolluppgiftsskyldigheten kan fullgöras på ett smidigt sätt även under kriser och krig.

6.5 Överklagande m.m.

Regeringens förslag: Regeringen skall få föreskriva att bestämmelser om omprövning och överklagande av beslut tills vidare inte skall gälla eller att avvikande bestämmelser skall gälla tills vidare.

RSV:s förslag: RSV:s förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen bör under kriser och krig få föreskriva att bestämmelser om omprövning och överklagande av beslut enligt de lagar som omfattas av fullmaktslagstiftningen tills vidare inte skall gälla eller att avvikande bestämmelser skall gälla tills vidare. Bestämmelsen motiveras av att de skattskyldiga kan ha problem att överklaga eller begära omprövning på rätt sätt och inom rätt tid. Ett annat motiv för bestämmelsen är att skattemyndigheternas kontroll- och processverksamhet kommer att ha en relativt låg prioritet under kriser och krig och att denna verksamhet kan återupptas först när förhållandena normaliserats. Det kan också tänkas att krigsförhållandena medför en relativt sett större andel felaktiga beslut som kan behöva rättas till i efterhand och att det kan ta tid att t.ex. rekonstruera inkomstförhållanden. Det finns därför anledning att tro att antalet omprövningar kommer att öka.

6.6 Delegering av uppgifter till underordnad myndighet

Regeringens förslag: Regeringen skall få överlåta sin befogenhet enligt fullmaktslagen att meddela föreskrifter om anstånd med att fullgöra en förpliktelse i fråga om skatter och tullar på Riksskatteverket eller, beträffande tullar, Generaltullstyrelsen.

Regeringen skall även få överlåta sin befogenhet enligt fullmaktslagen i fråga om folkbokföring och register på Riksskatteverket eller, beträffande tullregister, Generaltullstyrelsen. Regeringen skall dessutom få överlåta sin befogenhet enligt fullmaktslagen att meddela föreskrifter om omprövning av beslut på Riksskatteverket eller, beträffande tullar, Generaltullstyrelsen.

Regeringen skall slutligen få överlåta befogenhet som regeringen har enligt de skatte-, avgifts-, folkbokförings- och registerförfattningar som reglerar förhållanden som omfattas av fullmaktslagen på Riksskatteverket eller beträffande tullar och tullregister, Generaltullstyrelsen.

Om en landsdel under krig är isolerad från riksstyrelsen eller om omedelbara åtgärder annars måste vidtas skall i övrigt generella regler om delegering av befogenheter gälla, vilket innebär att i första hand civilbefälhavaren och i andra hand länsstyrelsen skall fatta beslut.

RSV:s förslag: Regeringens befogenheter att meddela föreskrifter som avviker från fredstida regler skall på uppdrag av regeringen få utövas av RSV. Kan under krig samband mellan någon del av landet och regeringen eller RSV inte eller endast med trängande svårigheter upprätthållas eller föreligger annars under krig trängande behov av omedelbara åtgärder föreslås skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten var och en inom sitt verksamhetsområde få utöva befogenhet, som enligt fullmaktslagen tillkommer regeringen eller RSV. RSV har inte föreslagit regler om delegation till GTS.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i stort tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslagen. *Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)* har avstyrkt RSV:s förslag vad avser delegation till skattemyndighet eller kronofogdemyndighet. ÖCB anser inte att RSV redovisat några skäl att frånga den normala delegeringsordningen, vilken är från regeringen till civilbefälhavare och i sista hand till länsstyrelse. *GTS* har varit kritisk mot att Tullverkets beskattningssystem och organisation inte beaktats i RSV:s förslag.

Skälen för regeringens förslag: Av 1 kap. 4 § regeringsformen (RF) följer att riksdagen beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Enligt 8 kap. 3 § RF skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomis-

ka förhållanden, t.ex. skatt till staten, meddelas genom lag. Riksdagen kan dock med stöd av 8 kap. 8 § RF genom lag ge regeringen rätt att genom förordning meddela föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelser (s.k. moratorium). Enligt 9 § samma kapitel kan riksdagen på motsvarande sätt ge regeringen rätt att meddela föreskrifter om tull på införsel av vara och om avgifter som på grund av 8 kap. 3 § RF annars skall meddelas av riksdagen. Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne enligt bestämmelserna i 8 kap. RF, kan riksdagen medge att regeringen överlåter till t.ex. förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser i ämnet (8 kap. 11 § RF). Regeringen får slutligen enligt 8 kap. 13 § första stycket RF genom förordning även besluta om verkställighetsföreskrifter och om föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen. Regeringen får i sådan förordning även överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet (tredje stycket samma paragraf). Delegation enligt bestämmelserna i 8 kap. RF kan ske oavsett om det föreligger kriser och krig eller inte.

Sammanfattningsvis gäller alltså att regeringen efter bemyndigande i lag enligt 8 kap. RF kan delegera följande uppgifter till underordnad myndighet.

- Föreskrifter om anstånd att fullgöra förpliktelser.
- Föreskrifter om tull på införsel av vara.
- Föreskrifter om avgifter som på grund av 8 kap. 3 § annars skall meddelas av riksdagen (betungande avgifter).
- Föreskrifter om verkställighet av lag.
- Föreskrifter som inte genom grundlag skall meddelas av riksdagen.

Bestämmelser om krig och krigsfara finns i 13 kap. RF. Riksdagen kan under vissa förutsättningar enligt 13 kap. 6 § RF genom lag ge regeringen rätt (fullmakt) att genom förordning meddela föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag. Om riket är i krig eller omedelbar krigsfara, kan regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att uppgift, som enligt grundlag ankommer på regeringen, skall fullgöras av annan myndighet (13 kap. 8 § RF). Sådant bemyndigande får inte omfatta befogenhet enligt 13 kap. 6 § om inte fråga är endast om beslut att lag i visst ämne skall börja tillämpas. Möjligheten till delegation från regeringen till förvaltningsmyndighet med stöd av 13 kap. RF är således mycket begränsad.

RSV:s förslag liksom nuvarande fullmaktslagstiftning innebär att de befogenheter som lagen ger regeringen på regeringens uppdrag får utövas av underordnad myndighet (6 § i 1957 års lag). En sådan reglering kan emellertid inte godtas med hänsyn till de begränsningar som RF ger i fråga om möjligheten att delegera normgivningen av skatter (förutom tullar). Beträffande övriga områden som behandlas i den föreslagna fullmaktslagen dvs. avgifter, tullar, folkbokföring, registerfrågor och överklagande m.m. är möjligheten till delegation större.

Även om 13 kap. RF, oavsett fullmaktsbestämmelserna, medger en hög flexibilitet vad gäller möjligheten att besluta om beskattning m.m. under kriser och krig är det enligt vår uppfattning angeläget att utnyttja de

möjligheter som RF ger till delegation till underordnad myndighet i stor omfattning för att få en god flexibilitet. De avgifter som omfattas av funktionen Skatte- och uppbördsväsende är huvudsakligen sammankopplade med reglerna för beskattningen. Det finns enligt vår uppfattning inte skäl att i detta sammanhang göra skillnad mellan tullar, andra skatter och avgifter vad gäller möjligheten till delegation. Vi föreslår därför att möjligheten till delegation enligt fullmaktslagen skall följa RF:s delegationsregler i fråga om skatter.

Av det anförda följer att en möjlighet till delegation till underordnad myndighet bör finnas för de befogenheter som tilläggs regeringen enligt förslaget till lag om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m. Vid bedömningen av vilken myndighet som uppgifter skall delegeras till finns enligt vår uppfattning inte skäl att frånga de tankegångar som ligger bakom den s.k. ansvarsprincipen. RSV bör därför ha ansvaret för uppgifter som hör till verkets fredstida verksamhet även under kriser och krig. På motsvarande sätt bör GTS ha ansvar för uppgifter som rör tullen även under kriser och krig.

I lagen (1988:97) resp. förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller i krigsfara m.m. finns generella regler om delegering av befogenheter i krig. Enligt dessa får regeringen när t.ex. en landsdel är isolerad från riksstyrelsen, eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas, överlåta åt civilbefälhavaren att inom sitt område bl.a. fullgöra uppgifter som enligt 8 kap. RF ankommer på regeringen. Reglerna kan däremot inte tillämpas på befogenheter regeringen har fått med stöd av 13 kap. RF, utöver vad som anges i fråga om beslut att en viss lag i visst ämne skall börja tillämpas (jfr 13 § lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller i krigsfara m.m. med 13 kap. 8 § RF). Om förbindelsen brutits både med riksstyrelsen och civilbefälhavaren har länsstyrelsen enligt de generella delegationsbestämmelserna motsvarande befogenheter som civilbefälhavaren.

ÖCB har avstyrkt RSV:s förslag att frånga den normala delegeringsordningen till civilbefälhavare/länsstyrelse eftersom RSV inte har redovisat skäl för en sådan avvikelse.

Enligt regeringens uppfattning är det av stor betydelse att bestämmelserna om delegering av beslutanderätt under krig följer enhetliga principer. Även om skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna har stor kompetens på sina områden utgör detta, enligt vår bedömning, inte tillräckliga skäl att frånga den generella delegationsordningen under krigsförhållanden.

Moratorielagen

Ett betalningsmoratorium innebär att en gäldenär eller gäldenärer generellt får anstånd med betalning av skuld eller att borgenär annars inte kan göra gällande rättsliga verkningar på grund av dröjsmål med betalning. Regler om moratorium under krig eller krigsfara samt vissa andra utomordentliga förhållanden finns i lagen (1940:300) angående förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m. (moratorielagen). RSV har i rapporten angett att moratorielagen inte längre fyller kraven på en modern moratorielagstiftning och att behovet och utformningen av bestämmelser om betalningsmoratorium fordrar en djupare analys än vad RSV har möjlighet att göra och att frågorna därför bör utredas ytterligare.

Flera remissinstanser anser att reglerna om betalningsmoratorium bör utredas ytterligare eller att moratorielagen bör avskaffas bl.a. *Överstyrelsen för civil beredskap, Riksgäldskontoret, Statskontoret, Länsstyrelsen i Kopparbergs län och Svenska Bankföreningen*.

Regeringen har i april 1993 tillsatt en särskild utredare som skall se över lagstiftningen på det finansiella området och då bl.a. moratorielagen (Dir. 1993:55). Utredaren beräknas avsluta sitt arbete under år 1995. Frågorna kring betalningsmoratorium kommer att behandlas i det sammanhanget.

8 Författningskommentar

Lagen om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m.

Inledande bestämmelser

1 §

Den nya lagen, i fortsättningen benämnd fullmaktslagen, omfattar lagar som reglerar sådan verksamhet som omfattas av RSV:s och GTS:s fredstida ansvar som centrala förvaltningsmyndigheter, dvs. verksamhet som bedrivs inom skatteförvaltningen, tullen och exekutionsväsendet.

I bestämmelsen anges att lagen tillämpas vid beskattning, förtullning, folkbokföring och förande av vissa register under krig, krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Formuleringen motsvarar vad avser de extraordinära förhållanden då lagen får tillämpas nuvarande bestämmelser i 1957 års lag. Utformningen bygger på lydelsen av 13 kap. 6 § RF, som innehåller den formella grunden för fullmaktslagstiftningen.

Den föreslagna lagen har en i förhållande till 1957 års lag och RSV:s förslag avvikande redaktionell utformning. Såväl 1957 års lag som RSV:s förslag disponeras på så sätt att det i de enskilda paragraferna anges vilka lagar som omfattas av bestämmelsen och vilka befogenheter bestämmelsen ger i fråga om de angivna lagarna. Bestämmelserna kompletteras sedan med en generell fullmakt för skatteområdet (jfr 5 § 1957 års lag och 9 § i RSV:s förslag). Både i 1957 års lag och RSV:s förslag anges därför - förutom vad gäller den generella fullmakten - tämligen detaljerat vilka befogenheter som åsyftas beträffande de enskilda skatteförfattningarna. Enligt vårt förslag omfattar lagen i stället samtliga skatter och tullar samt de avgifter som anges i 2 §. Även de åtgärder som kan komma i fråga har utformats på ett mer generellt sätt.

Lagen är, som redan nämnts, tillämplig vid beskattningen. Med beskattning avses fastställande av skatt och underlag för skatt samt debitering och betalning m.m. av skatt. Med skatt avses samtliga utskylder som - i den författning som reglerar utskylden i fråga - benämns skatt, om den inte i enlighet med vad som nedan sägs är att hänföra till tull. Lagen gäller däremot inte i fråga om övriga utskylder som - i den författning som reglerar utskylden i fråga - benämns avgift om inte annat följer av 2 §. Detta gäller oavsett om avgiften statsrättsligt kan vara att betrakta som en skatt eller inte.

Någon uppräknings av de skatteförfattningar som avses har inte gjorts då lagen är generellt tillämplig på det skatterättsliga området och då en uppräknings skulle innebära redaktionella svårigheter genom krav på ändringar i takt med att skatteförfattningarna ändras.

De skatteförfattningar som innehåller förfaranderegler som omfattas av bestämmelserna i fullmaktslagen är bl.a. uppbördslagen (1953:272), lagen (1958:295) om sjömansskatt, kupongskattelagen (1970:624), fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter, fordonsskattelagen (1988:327), taxeringslagen (1990:324), lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter, lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl. och mervärdesskattelagen (1994:200).

Lagen är tillämplig även vid förtullning. Förfaranderegler på tullens område finns framför allt i tullkodexen, tillämpningskodexen och tullagen (1994:1550, jfr avsnitt 6.2). Med tullar avses de tullar, andra skatter och avgifter som uppbärs i den ordning som föreskrivs i gemenskapsförordningarna och tullagen (jfr 1 § tullagen).

Lagen är tillämplig även i fråga om folkbokföring och vissa register som har samband med beskattning, förtullning och folkbokföring (jfr 9 och 10 §§).

Paragrafen anger att reglerna i 6-8 §§ fullmaktslagen om skatter och tullar även gäller för vissa närmare angivna avgifter. De avgifter som avses regleras av

1. lagen (1981:691) om socialavgifter,
2. 1 kap. 1 § första stycket 1 lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter,
3. lagen (1994:1744) om allmänna egenavgifter och
4. lagen (1994:1920) om allmän löneavgift.

De avgifter som omfattas av uppräkningsen är sådana som har starka beröringspunkter med beskattningsförfarandet eftersom de i aktuella hänseenden administreras av skatteförvaltningen och har ett nära samband med beskattningsförfarandet.

De avgifter som genom begränsningen till 1 kap. 1 § första stycket 1 lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter faller utanför fullmaktslagens tillämpningsområde är sådana där Fiskeriverket eller Jordbruksverket är beskattningsmyndighet.

Regeringens befogenheter vad gäller skatte-, tull- och avgiftsförfattningarna finns angivna i 6-8 §§. Även bestämmelserna i 11-15 §§ kan avse avgifter som avses i 2 §.

3 §

I paragrafen anges att 6-14 §§ skall tillämpas om Sverige är i krig. De befogenheter som ges med stöd av lagen träder alltså under krig i kraft utan något särskilt beslut om detta.

Paragrafen anger tillsammans med 4 § första stycket när de befogenheter som anges i 6-14 §§ kan träda i tillämpning. En skillnad görs därvidlag mellan krig och andra kriser. Föreskrifterna motsvaras av 1 § i 1957 års lag. Föreskrifterna för lagens tillämpning korresponderar med lagen (1992:1403) om höjd beredskap och andra fullmaktslagar.

4 §

Första stycket innebär att regeringen får föreskriva att 6-14 §§ helt eller delvis skall tillämpas om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Vid krigsfara eller andra i stycket nämnda extraordinära förhållanden krävs alltid en särskild föreskrift av regeringen för tillämplighet. Se vidare under kommentaren till 3 §.

I *andra stycket* anges att en föreskrift enligt första stycket skall underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Sker inte underställning eller godkänner riksdagen inte föreskriften inom två månader från det underställningen skedde upphör föreskriften att gälla. Motsvarande bestämmelse finns i 1 § andra och tredje styckena i 1957 års lag.

5 §

I *första stycket* föreslås, i enlighet med *Lagrådets* förslag, en bestämmelse som anger att en föreskrift av regeringen enligt 6-14 §§ får begränsas till vissa grupper av personer, varor eller företeelser eller vissa delar av landet. Bestämmelsen har tillkommit i klargörande syfte och innebär inte någon materiell ändring i förhållande till vad som annars skulle gällt. I fråga om den territoriella begränsningen och begränsningen till viss verksamhet korresponderar bestämmelsen med 2 § lagen (1992:1403) om höjd beredskap. Ett liknande stadgande återfinns i 2 § 1957 års lag. Där anges att ett förordnande, som avses i paragrafen, får innefatta att taxering endast skall ske beträffande vissa grupper skattskyldiga.

Föreskriften är tillämplig även när delegering sker från regeringen till underordnad myndighet med stöd av 12-14 §§.

Andra stycket anger att när föreskrifter som meddelats med stöd av bestämmelserna i 6-14 §§ skall tillämpas gäller inte föreskrifter som meddelats i lag eller annan författning om de strider mot föreskrifter i fullmaktslagen eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. En regel med motsvarande innehåll finns i 1 § fjärde stycket i 1957 års lag.

Skatter och tullar

6 §

Allmänt

I paragrafen anges att regeringen får föreskriva att beslut i fråga om skatt eller tull tills vidare inte skall fattas eller skall fattas vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs. Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Vad som menas med skatt och tull har utvecklats i kommentaren till 1 §.

Uttrycket "beslut om skatt eller tull" i paragrafens första mening har en vid betydelse och avser att täcka en rad beslut som har med fastställande, debitering och betalning av skatter och tullar att göra. Även åtgärder som rör avgifter omfattas genom hänvisningen i 2 §. I det följande skall bl.a. anges några av de åtgärder som den föreslagna lydelsen av 6 § ger utrymme för. Vissa andra åtgärder utvecklas under kommentaren till 7 §.

Paragrafen behandlar t.ex. regeringens befogenheter vad gäller inkomst- och fastighetstaxering. Bestämmelsen har i den delen sin motsvarighet i 2 § 1957 års lag.

Regeringen kan föreskriva att beslut om taxering enligt taxeringslagen (1990:324) tills vidare inte skall fattas eller skall fattas på annat sätt eller för annan period än som anges i nämnda lag.

Taxeringsverksamheten kommer inte att ha någon högre prioritet under kriser och krig och den kan till stora delar komma att helt ligga nere (jfr avsnitt 5.2 och 6.2). Behovet av att upprätthålla taxeringsverksamheten är för flertalet skattskyldiga relativt litet under allvarliga kriser. Taxeringen kommer i huvudsak endast att ha större betydelse i fråga om företag och det är endast beträffande dessa det kan finnas ett praktiskt behov av att förändra taxeringsförfarandet. För löntagare gäller däremot mot bakgrund av de förenklingar som skett vad gäller deklarations- och uppgiftsskyldigheten samt den omfattande skyldigheten att betala preliminär skatt att taxeringen bör kunna anstå. Att under krig och liknande förhållanden genomföra förenklingar i taxeringsförfarandet för huvudparten av de skattskyldiga ter sig därför inte som befogat. Särskilt inte mot bakgrund av den snabbhet som präglar det fredstida taxeringsförfarandet, där inte minst det tekniska stödet har en avgörande betydelse. Det torde i regel vara bättre att avvakta att förhållandena normaliseras. Reglerna har därför, vilket följer av 5 § första stycket, utformats för att medge att en föreskrift får avse att taxering skall ske endast beträffande en viss grupp eller vissa grupper skattskyldiga medan taxeringen för andra får anstå. På motsvarande sätt bör taxeringen kunna ske på olika sätt för olika kategorier skattskyldiga. De ändrade reglerna kan också avse endast skattskyldiga i en viss del av landet.

Regeringen ges även en möjlighet att föreskriva att beslut om allmän eller särskild fastighetstaxering enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152) tills vidare inte skall fattas. Detta motiveras av att fastighetstaxeringen tillhör en av de uppgifter som kommer att ha låg prioritet under kriser och krig. Det bör dock även på motsvarande sätt som vid inkomsttaxering finnas en möjlighet för regeringen att besluta att beslut om fastighetstaxering skall fattas vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som anges i fastighetstaxeringslagen.

Tullar

Nuvarande fullmaktslag innefattar en möjlighet att meddela föreskrifter som avviker från vad som annars gäller på tullområdet. Vi föreslår i enlighet med vad som angetts under avsnitt 6.1 att tullar även fortsättningsvis skall omfattas av fullmaktslagstiftningen.

Som angetts under avsnitt 6.1 är vissa gemenskapsförordningar direkt gällande rätt på tullområdet för medlemsländerna i EU. De förordningar som innehåller bestämmelser som aktualiseras i detta sammanhang är

främst rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (tullkodexen) och kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 med föreskrifter för verkställighet av tullkodexen (tillämpningskodexen). Gemenskapsförordningarna kompletteras i nationell lagstiftning genom tullagen (1994:1550). Tullagen reglerar tull som tas ut vid import eller export av varor från eller till område som inte omfattas av EG:s tullområde och Tullverkets övervakning och kontroll av import från och export till sådant land. Vad som sägs i tullagen gäller också annan skatt samt avgift som skall tas ut för varor vid import från område som inte omfattas av EG:s tullområde, om inte annat anges eller framgår av sammanhanget. Fullmaktslagen omfattar på samma sätt som övriga skatter och de avgifter som omfattas av 2 § även tullar. Vad som avses med tullar utvecklas i författningskommentaren till 1 §.

Indirekt beskattning m.m.

Paragrafen ger regeringen möjlighet att besluta motsvarande föreskrifter beträffande den indirekta beskattningen som för den direkta beskattningen. Detsamma gäller avgifter enligt i 2 § angivna lagar som inte omnämnts tidigare i kommentaren till denna paragraf.

Bestämmelsen har i den delen ingen direkt motsvarighet i 1957 års lagstiftning, men faller inom det generella bemyndigande som ges i 5 § nämnda lag.

7 §

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. På samma sätt som regeringen bör ha möjlighet att föreskriva att beslut om skatt, tull eller avgift tills vidare inte skall fattas eller skall fattas vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs bör en föreskrift även få innefatta att deklarations- eller annan uppgiftsskyldighet tills vidare inte skall fullgöras eller skall fullgöras vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs. Detta anges i *första stycket*.

Regler om deklarations- eller annan uppgiftsskyldighet finns i vissa av de författningar som har angetts i kommentaren till 1 §. För inkomsttaxeringen återfinns reglerna i lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter.

Uppgiftsskyldighet kan avse såväl egen taxering, då uppgifter vanligen lämnas i form av deklaration, och uppgifter till ledning för annans taxering vilka lämnas i form av kontrolluppgifter.

Som angetts i författningskommentaren till 6 § kan stora delar av t.ex. taxeringsverksamheten komma att ligga nere under kriser och krig. Om taxering inte sker bör uppgiftsskyldigheten kunna anpassas efter detta. Även sättet på vilket uppgifter lämnas kan behöva förändras under kriser

och krig. Detta gäller framför allt uppgifter som lämnas på ADB-medium (jfr avsnitt 5.4).

Regeringen får enligt *andra stycket* föreskriva att skatt eller tull skall betalas eller återbetalas vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs. Föreskriften motsvaras delvis av 3 § i 1957 års lag.

Som angetts i allmänmotiveringen tillhör uppbörden av skatter och avgifter de områden som kommer att ha högst prioritet inom funktionen Skatte- och uppbördsväsende under kriser och krig, då det övergripande syftet med beskattningsförfarandet under kriser och krig är att det allmänna skall tillförsäkras löpande intäkter för att nödvändig offentlig verksamhet skall kunna bedrivas. Uppbörden har motsvarande betydelse även på tullens område.

Bestämmelsen innebär tillsammans med bestämmelsen i 2 § t.ex. att regeringen får föreskriva att uppbörd av skatter och avgifter enligt uppbördslagen, lagen om sjömansskatt, lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter, lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare och mervärdesskattelagen tills vidare inte skall ske, eller skall ske vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som anges i dessa lagar. Motsvarande gäller för de föreskrifter som reglerar betalning på tullområdet. Beträffande regleringen på tullområdet hänvisas till författningskommentaren till 6 §.

Som angetts under avsnitt 6.1 ger de föreslagna reglerna utrymme för regeringen att föreskriva

att skattskyldig med preliminär A-skatt skall betala sådan skatt tills vidare med tillämpning av den honom senast tillställda skattsedeln på preliminär skatt

att preliminär F-skatt för visst år skall utgå med samma belopp som för närmast föregående inkomstår

att jämkning av preliminär skatt skall få göras efter utgången av stadgad tid och

att anstånd med inbetalning av debiterad skatt skall få beviljas tills vidare.

Föreskriften om återbetalning är motiverad av de svårigheter som kan uppstå vid kontroll av om t.ex. mervärdesskatt skall återbetalas under kriser och krig. Föreskrifter av detta slag kan även behöva tillgripas på grund av resursbrist hos skatteförvaltningen eller störningar i betalningssystemen. Bestämmelsen är således motiverad av praktiska och inte statsfinansiella skäl.

8 §

Regeringen bör få föreskriva att beslut om skatt eller tull får fattas av någon annan myndighet än som annars föreskrivs. Regeringen kan enligt den föreslagna bestämmelsen t.ex. föreskriva att skattemyndighet får meddela beslut om skatt i fråga om skattskyldig som vistas inom myndighetens verksamhetsområde utan att vara folkbokförd där. En sådan

föreskrift kan bli aktuell om det är svårt att upprätthålla kontakten med den ordinarie skattemyndigheten t.ex. vid s.k. tillfälliga flyttningar. Stadgandet har förutom vid bristande kommunikationer inom riket även betydelse om en beskattningsmyndighet skulle få svårt att fullgöra sina uppgifter vilket kan medföra att uppgifter därför kan behöva läggas över på annan myndighet.

Folkbokföring

9 §

Paragrafen motsvaras delvis av 3 § i 1957 års lag.

Folkbokföringen tillhör de verksamheter som har hög prioritet inom funktionen Skatte- och uppbördsväsende under kriser och krig. Regler om förfarandet vid folkbokföringen finns i folkbokföringslagen (1991:481). Utgångspunkten bör såsom angetts under avsnitt 6.3 vara att folkbokföringen skall fortgå under fredstida former så länge det är möjligt även under kriser och krig. Regeringen bör dock, i enlighet med *första stycket*, ha möjlighet att göra de ändringar i förfarandet som kan vara nödvändiga t.ex. vad gäller skyldigheten att göra anmälan enligt 25 § och vad som anges om beslut om folkbokföring i 34 § folkbokföringslagen, för att nödvändig flexibilitet skall uppnås.

De materiella ändringar som kan vara påkallade i reglerna om folkbokföring skall beslutas av riksdagen eller organ som satts i riksdagens ställe under kriser och krig. Sådana ändringar kan bli nödvändiga framför allt för flyktingar och personer som evakueras. I avvaktan på sådana regler bör dock regeringen ha möjlighet att i enlighet med *andra stycket* föreskriva att beslut om ändringar i folkbokföringen tills vidare inte skall fattas. Eftersom folkbokföringen har stor betydelse för det civila försvaret även under höjd beredskap och det är viktigt att folkbokföringsuppgifterna motsvaras av verkliga förhållanden bör en sådan föreskrift i regel kunna begränsas till en viss del av landet och t.ex. gälla endast flyktingar eller evakuerade. En föreskrift enligt *andra stycket* kan även komma att aktualiseras om förhållandena är så svåra att det trots folkbokföringens stora betydelse under höjd beredskap inte längre är rimligt att fortsätta verksamheten.

Registerfrågor

10 §

Paragrafen innehåller regler som gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter som avviker från vad som annars gäller om vissa register som förs med hjälp av automatisk databehandling. De register som omfattas av bestämmelsen är skatte-, tull-, folkbokförings- och utskökningsregistren.

Paragrafen motsvaras inte av någon bestämmelse i 1957 års lag.

Bestämmelsen är motiverad av att störningar och svårigheter kan uppstå för ADB-driften under kriser och krig. Fredstida ambitionsnivåer för registerföringen lär därför inte kunna upprätthållas.

Regeringen ges enligt paragrafen möjlighet att föreskriva att vad i skatteregisterlagen (1980:343), lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister och utskökningsregisterlagen (1986:617) föreskrivs angående förande av för hela landet gemensamma register tills vidare inte skall gälla eller att de får föras på annat sätt än med hjälp av automatisk databehandling.

Tullmyndigheterna använder i sin verksamhet ett system för automatisk databehandling (tulldatasystemet). Närmare bestämmelser om register som ingår i systemet finns i tullregisterlagen (1990:137). Även formerna för tullregistret kan behöva ändras under kriser och krig, varför motsvarande möjligheter som för de andra registren bör finnas även för detta.

Överklagande m.m.

11 §

Bestämmelsen ger regeringen möjlighet att föreskriva att bestämmelser om omprövning och överklagande av beslut om skatt, tull eller avgift som anges i 2 § eller folkbokföring tills vidare inte skall gälla eller att avvikande bestämmelser skall gälla tills vidare.

En motsvarande bestämmelse beträffande taxering finns i 10 § i förordningen till 1957 års lag. Bestämmelsen har emellertid samma relevans för hela det område som omfattas av fullmaktslagstiftningen. Den bör därför utformas mer generellt och dessutom ges i lag.

Delegering till underordnad myndighet

12 §

Regeringen får överlåta sin befogenhet enligt 6 eller 7 § att meddela föreskrifter i fråga om anstånd med att fullgöra en förpliktelse på RSV eller, beträffande tullar, GTS.

Bestämmelsen, som utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, grundas på 8 kap. 8 och 11 §§ RF om moratorium och delegation.

Bestämmelsen reglerar tillsammans med 13 och 14 §§ regeringens möjlighet att delegera sin normgivningskompetens till underställd myndighet. Reglerna har i huvudsak utformats för att medge den flexibilitet som regeringsformen tillåter vad gäller möjligheten att besluta om skatter under kriser och krig (jfr avsnitt 6.6).

Att möjligheten till delegation beträffande tullar och tullregister (jfr 13 och 14 §§) begränsas till GTS styrs av den s.k. ansvarsprincipen.

Eftersom GTS har ansvar för tullens verksamhet under fredstid ligger det närmast till hands att delegation sker till styrelsen under kriser och krig. RSV har motsvarande roll beträffande övriga lagar som omfattas av fullmaktslagen och delegation bör därför i dessa fall ske till verket.

13 §

Regeringen får överlåta sin befogenhet enligt 9 eller 10 § att meddela föreskrifter i fråga om folkbokföring och registerfrågor på RSV eller, beträffande tullregister, GTS. Regeringen får vidare överlåta sin befogenhet enligt 11 § att meddela föreskrifter om omprövning på RSV eller, beträffande tullar, GTS.

Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Att bestämmelser om överklagande inte omfattas av delegationsbestämmelsen beror på att föreskrifter om överklagande i fråga om domstolar alltid skall ges genom lag (11 kap. 4 § RF).

14 §

Regeringen får överlåta befogenhet som regeringen har enligt de skatte-, tull-, avgifts-, folkbokförings- och registerförfattningar som reglerar förhållanden som omfattas av fullmaktslagen på RSV eller, beträffande tullar och tullregister, GTS.

Bestämmelsen, som utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, innebär att regeringens befogenheter att i fredstid meddela föreskrifter enligt de författningar som omfattar sådana förhållanden som fullmaktslagen behandlar överläts på RSV resp. GTS.

Verkställighetsföreskrifter

15 §

I paragrafen upplyses om att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om verkställigheten av lagen. Upplysningen grundas på regeringens befogenheter enligt 8 kap. 13 § RF att meddela verkställighetsföreskrifter och att överlåta åt myndighet under regeringen att meddela sådana föreskrifter.

Sammanfattning av RSV:s rapport (1993:3. Utgåva 2) Beskattningssystemets utformning och skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas organisation under kriser och i krig

Prop. 1994/95:171
Bilaga 1

Regeringen har i beslut 1988-12-15 uppdragit åt Riksskatteverket (RSV) att i enlighet med riktlinjer, som anges i en inom Finansdepartementet upprättad promemoria, utreda dels hur beskattningssystemet bör vara utformat under kriser och i krig, dels hur skatteförvaltningen och exekutionsväsendet bör vara organiserade under sådana förhållanden. Enligt uppdraget bör RSV också lämna förslag till de författningsändringar som kan behövas.

Samma dag har regeringen beslutat, att RSV vid sin planering enligt förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m.m. (beredskapsförordningen) ska utgå från att verksamheten inom skatteförvaltningen ska upprätthållas under krig och vid krigsfara. Beslut av samma innebörd har tidigare meddelats i fråga om kronofogdemyndigheternas verksamhet.

Redogörelse för innehållet i och bakgrunden till regeringsbesluten 1988 lämnas i avsnitt 1 och 2.

Mot bakgrund av RSV:s lednings- och samordningsansvar såsom funktionsansvarig myndighet för funktionen Skatte- och uppbördsväsende enligt förordningen (1986:294) om ledning och samordning inom totalförsvarets civila del har verket utarbetat handböcker som underlag för försvarsplanläggning hos myndigheterna inom verkets ansvarsområde. RSV:s egen försvarsplanläggning har färdigställts under 1991.

Avsnitt 3 innehåller en översiktlig beskrivning av den fredstida verksamheten hos skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheterna.

I avsnitt 4 behandlas nu gällande bestämmelser om den krigstida verksamheten i lagen (1957:686) om taxeringsväsendet under krigsförhållanden m.m. och i kungörelsen (1958:388) med vissa bestämmelser rörande taxering, uppbörd och folkbokföring under krigsförhållanden. Här återges också de delar av förarbetena som fortfarande är av intresse vid utformandet av ett tidsenligt beskattningssystem under krigsförhållanden.

Utredningar under 1960- och 1970-talen, som behandlat beskattning och uppbörd i krig, redovisas i avsnitt 5. I 1964 års civilbefälvareutredning (CB-utredningen) påpekas, att framför allt kungörelsen redan då blivit föråldrad och att båda författningarna borde ses över. Promemorian (DsB 1978:12) om beskattning och uppbörd under krigsförhållanden innehåller bl.a. principförslag om översyn av 1950-talets lagstiftning. Förslagen innebär tämligen genomgripande förändringar av fredstida beskattnings- och uppbördssystem.

I avsnitt 6 lämnas synpunkter på nämnda bestämmelser och utredningar. Där konstateras, att bestämmelserna nu är så föråldrade, att de mot bakgrund av de genomgripande förändringar som ägt rum i fråga om skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas verksamhet under de

senaste tre decennierna och inte minst under de senaste åren är i starkt behov av aktualisering och modernisering och att den kritik som utredningar riktat mot bestämmelserna är välgrundad.

I egenskap av funktionsansvarig myndighet för funktionen Skatte- och uppbördsväsende har RSV i slutet av år 1988 deltagit i en av regeringen beslutad studie av ledningen av civilt försvar under kriser och i krig. Studien har för RSV:s del resulterat i en funktionsbeskrivning, som fastställts 1989-03-06 och sedan redovisats till Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). I funktionsbeskrivningen har fastlagts vissa riktlinjer för den krigstida ledningen och ansvarsfördelningen. I den mån dessa riktlinjer fortfarande har aktualitet för beskattningssystem och organisation under kriser och i krig redovisas de i avsnitt 7.

Avsnitt 8 innehåller en beskrivning av målen för skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas krigstida verksamhet. Målbeskrivningen förutsätter, att verksamheten i allt väsentligt ska kunna fortgå under fredsmässiga former och därvid med godtagbart ADB-stöd i ett för- krigsskede och i ett neutralitetsskede med krig i vår nära omvärld utan att Sverige blir indraget. De störningar i ADB-driften som kan befaras av olika skäl förutsätts kunna bemästras enligt de riktlinjer och förfaranden som gäller för tillfälliga driftsavbrott i fred. Personalminskningar på grund av inkallelser för tjänstgöring inom andra delar av totalförsvaret får mötas genom omprioriteringar och sänkta ambitionsnivåer.

I ett krigsskede, dvs. om Sverige redan inledningsvis eller senare blir indraget i krig, är målsättningen - med beaktande av regeringsuppdragets riktlinjer - att i första hand säkerställa dels skatte- och avgiftsuppbörden och de därmed sammanhängande medelsöverföringarna till kommuner, landsting, Riksförsäkringsverket m.fl., dels ADB-driften, eftersom bl.a. uppbörden är starkt beroende av datorstöd. Målsättningen i sin helhet sätts emellertid så högt att alla de arbetsuppgifter som enligt upprättade krigsuppgiftsförteckningar ska utföras också blir utförda. Denna målsättning innebär betydande neddragning av fredstida verksamhet men bedöms tillgodose de krav som rimligen kan ställas av statsmakterna, företag och allmänhet under sådana förhållanden, som kan förutsättas råda i ett krigsskede. Verksamheten upphör helt i områden, som utsätts för direkta markstridshandlingar. Detsamma gäller vid bekämpning med atomstridsmedel eller kemiska stridsmedel.

I ett efterkrigsskede är målsättningen, att verksamheten så snart omständigheterna tillåter det ska återgå till full omfattning.

I avsnitt 9 redovisas situationen hittills i fråga om försvarsplanläggning inom skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheterna.

Skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas organisation under kriser och i krig behandlas i avsnitt 10. Där fastslås inledningsvis, att övergång till krigsorganisation i allmänhet ska ske när landet befinner sig i krig eller omedelbar krigsfara, dvs. vid beredskapslarm eller - vid stegvis beredskapshöjning - när beredskapsgrad I ska intas enligt kungörelsen (1960:515) om vad som ska iakttas vid beredskapstillstånd m.m. Beredskapen för övergång till krigsorganisation ska hållas högt redan vid beredskapsgrad II. Flyttning till särskild krigsuppehållsplats

utlöser övergång till krigsorganisation. Krigsuppehållsplatser är dimensionerade och utrustade för krigstidsbemanning. Det påpekas, att en krigsorganisation i första hand är beroende av vilken omfattning myndigheternas verksamhet får under krigsförhållanden. Den i beredskapsförordningen föreskrivna krigsuppgiftsförteckningen utgör därför underlag för organisations- och bemanningsplanläggning. Det är vidare ett krav, att den fredstida uppbyggnaden av organisation, ansvar och ledning så långt det är möjligt bibehålls i ett krigsläge.

RSV, som är totalförsvarsmyndighet på central nivå, har också under krigsförhållanden ledningsansvaret direkt under regeringen för skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheterna. I krig gäller ledningsansvaret emellertid också operativa totalförsvarsfrågor. Den principiella ansvars- och arbetsfördelning som finns i fred mellan regeringen och centrala myndigheter förutsätts komma att i huvudsak tillämpas också i ett krigsskede. RSV:s centrala ledning utövas så länge förhållandena medger det från fredslokalerna i Solna och därefter från krigsuppehållsplats, dit verksledningen och en del av övrig på verket krigsplacerad personal förflyttas. Krigsuppehållsplatsen har organiserats i samverkan med Försvarsdepartementets grupp för särskild planläggning (Fö/SP).

Upprättad krigsorganisationsplan för RSV förutsätter betydande neddragning av den fredstida verksamheten. Översiktlig beskrivning lämnas av kvarvarande arbetsuppgifters fördelning i krigsorganisationen.

Skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna är totalförsvarsmyndigheter på lägre regional nivå. En beskrivning lämnas av hur ledning och samverkan i operativa totalförsvarsfrågor bör utformas på denna nivå med hänsyn till att skattemyndigheterna ingår bland de myndigheter som länsstyrelserna ska samverka med i sådana frågor.

Också de krigsorganisationsplaner som upprättats för skattemyndigheterna utgår från de neddragningar av den fredstida verksamheten som framgår av krigsuppgiftsförteckning. Översiktlig beskrivning lämnas av kvarvarande arbetsuppgifters fördelning i krigsorganisationen, varvid förutsätts, att antalet lokala skattekontor ska vara detsamma i krig som i fred.

Bl.a. med hänsyn till de speciella förhållanden som kan förutsättas råda i en krigssituation med inkallelser till det militära försvaret och andra delar av totalförsvaret - förhållanden som påverkar indrivningsmöjligheterna - utgår planläggningen av kronofogdemyndigheternas krigsorganisation från långtgående neddragning av den fredstida verksamheten.

Beskattningssystemets utformning behandlas i avsnitt 11. Där erinras om, att en av de grundläggande målsättningarna för försvarsplanläggningen är att verksamheten i allt väsentligt ska kunna fortgå under fredsmässiga former och då med godtagbart ADB-stöd så länge detta över huvud taget är möjligt. Detta betyder att fredstida beskattnings- och uppbördssystem ska tillämpas ända fram till dess övergång sker till krigsorganisation.

I detta avsnitt tas först upp frågan om möjligheten att upprätthålla datordrift i ett krigsskede mot bakgrund av föreliggande hot mot och risker med ADB-system. Beträffande möjligheten att övergå till manuella

rutiner i ett datorlöst tillstånd hänvisas till bl.a. en inom ÖCB upprättad rapport "Strategiskt datorstöd inom det civila totalförsvaret". I rapporten uttalas, att den spridning som datoriseringen nu nått på många områden genom decentralisering och spridning av terminaler, persondatorer och basdatorer långt ut i organisationerna har medfört att möjligheten att i en krigssituation återgå till manuella rutiner inom flertalet verksamheter måste bedömas som realistisk. Denna bedömning stämmer väl in på skatteförvaltningens och kronofogdemyndigheternas verksamhet med hänsyn till den långtgående datorisering som skett under senare tid.

Med nuvarande datorsystem måste man utgå från bortfall av datorstöd i ett krigsskede. Det bedöms inte som realistiskt att rusta upp befintliga datoranläggningar så att de uppfyller kraven på fullgott skydd under krigsförhållanden. I stället får man inrikta sig på att sådana krav beaktas vid uppbyggnad av nästa datorstruktur.

En modell till ett nytt datorsystem med annan uppbyggnad än de nuvarande och som därför skulle skapa förutsättningar för datorstöd också under krigsförhållanden redovisas. Några förslag om åtgärder för att säkra datorstöd lämnas emellertid inte nu. RSV återkommer till denna fråga i en kommande rapport till regeringen.

Skatteförvaltningen har tilldelats prioriterade postgirokonton och tillgång till sådana är av avgörande betydelse för att skatte- och avgiftsuppbörden ska fungera också under krigsförhållanden.

Gåvobeskattningen och uppbörden av arvs- och gåvoskatt bedöms kunna upprätthållas även utan datorstöd.

Enligt regeringsuppdraget bör RSV i utredningsarbetet uppmärksamma de konsekvenser som kan uppkomma, om det förordnas att lagen (1940:300) angående förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m. (moratorielagen) skall sättas i kraft.

Moratorielagen kom till för mer än 50 år sedan under helt andra samhällsekonomiska förhållanden och med annat kredit- och betalningsväsende än som nu råder. Redan moratoriekommittén ifrågasatte 1971 i sitt betänkande "Ny moratorielag" (SOU 1971:56) om det fanns tillräckliga skäl att bibehålla moratorielagstiftning som ett instrument i den ekonomiska försvarsberedskapen. Den utveckling som skett på det samhällsekonomiska området sedan dess - dvs. under de senaste 20 åren - har stärkt denna tvekan.

En moratorielagstiftning berör inte endast skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheterna utan också stora delar av samhället i övrigt. Frågan om behov och utformning av bestämmelser om betalningsmoratorium fordrar en djupare analys än vad RSV har möjlighet att göra. Enligt RSV:s mening kan en sådan analys lämpligen samordnas med pågående utredningsarbete om den ekonomiska politikens utformning under krigsförhållanden.

Ansvar för folkbokföringen har 1991-07-01 flyttats från Svenska kyrkans församlingar till skatteförvaltningen. Folkbokföringen är av grundläggande betydelse för den enskildes rättigheter och skyldigheter i krig som i fred. Folkbokföringsregistret är också basregister för flera andra register, som finns hos myndigheter med viktiga uppgifter inom

totalförsvaret. En säkerhetsanalys av folkbokföringssystemet har genomförts. I analysen föreslås bl.a. användande av lokala datorbaserade reservdrifrutiner. RSV har under sommaren 1993 sammanträffat med mottagarna av folkbokföringsuppgifter vid fredsmässig avisering för att utreda frågor om krav på avisering i kris och krig.

Prop. 1994/95:171
Bilaga 1

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över RSV Rapport 1993:3, utgåva 2 och RSV Rapport 1993:4

Prop. 1994/95:171
Bilaga 2

Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Värnpliktsverket, Överstyrelsen för civil beredskap, Vapenfristyrelsen, Riksförsäkringsverket, Posten, Riksgäldskontoret, Statskontoret, Generaltullstyrelsen, Riksrevisionsverket, Jordbruksverket, Kammarkollegiet, Lantmäteriverket, Kammarrätten i Göteborg, Svenska Bankföreningen, Landstingsförbundet, Länsstyrelsen i Kopparbergs län, Sveriges Industriförbund och Tjänstemännens Centralorganisation.

Svenska Bankföreningen har yttrat sig i stället för Bankernas Beredskapscentral. Landstingsförbundet har till sitt yttrande fogat sin rapport "Beredskapsplanering av betalningsrutiner i kris och krig". Länsstyrelsen i Kopparbergs län har till sitt yttrande fogat ett yttrande från Kronofogdemyndigheten i Kopparbergs län till vilket länsstyrelsen anslutit sig. Svenska Arbetsgivareföreningen, som beretts tillfälle att yttra sig, har överlämnat rapporten till Industriförbundet som i stället yttrat sig. TCO har översänt ett yttrande från Statstjänstemannaförbundet som sitt eget.

Remissammanställning över remissinstanser som yttrat sig över RSV Rapport 1993:3, utgåva 2 och RSV Rapport 1993:4

Prop. 1994/95:171
Bilaga 3

Allmänna synpunkter

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslagen i de remitterade promemoriorna, samtliga remissinstanser har i huvudsak tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslagen. De frågor som har rests rör främst sårbarheten i skatteförvaltningens ADB-stöd och flexibiliteten i skatteuttaget. Andra frågor som berörts rör bl.a. registrering vid tillfälliga flyttningar och vissa tullfrågor.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB): Sedan uppdraget gavs till RSV i december 1988 har riksdagen godkänt regeringens proposition om ett nytt försvarsbeslut om totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97. Genom det nya försvarsbeslutet förändras förutsättningarna för planeringen inom försvaret jämfört med tidigare försvarsbeslut.

Några centrala planeringsbegrepp i detta sammanhang är strategiskt överfall och återtagning/resurskomplettering. I RSV:s rapport berörs konsekvenser av ett strategiskt överfall endast översiktligt. Återtagningsproblematiken berörs inte alls.

Efter det att RSV har slutfört sitt uppdrag har vidare författningsregleringen av de statliga myndigheternas beredskapsplanering ändrats. Sålunda har ledningsförordningen ersatts med en beredskapsförordning (1993:242) och lagen (1992:1403) om höjd beredskap tillkommit. Som en följd härav gäller t.ex. numera att alla statliga myndigheter skall fortsätta sin verksamhet under höjd beredskap samt att tidigare beredskapsgrader ersatts med skärpt resp. högsta beredskap.

Av de mål som regeringen fastställt för funktionen Skatte- och uppbördsväsende framgår att skatte-, uppbörds- och folkbokföringssystemen i största möjliga utsträckning skall fungera under höjd beredskap.

Verksamheten inom funktionen är av stor betydelse för totalförsvaret och kräver samordning mellan ett flertal myndigheter och andra samhällsorgan. Statsmakterna måste t.ex. under ett krisskede ha möjlighet att med omedelbar verkan höja skatteuttagen för att kunna finansiera återtagning och mobilisering.

Vidare är folkbokföringen av grundläggande betydelse för den enskildes rättigheter och skyldigheter såväl i fred som under höjd beredskap samtidigt som uppgifterna i folkbokföringsregistret är viktiga för verksamheterna vid andra funktioner och vid myndigheter inom totalförsvaret.

Det är således av största vikt att arbetet inom funktionen kan fortgå under höjd beredskap och i krig under någorlunda fredsmässiga former även om verksamhetens omfattning sannolikt måste minskas jämfört med situationen i fred.

För att kunna reducera verksamheten krävs att krigsanpassade rutiner inom funktionen har förberetts i fred. Funktionen bör vidare ha deltagit i det civila försvarets planeringsprocess och i utbildnings- och övnings-verksamheten.

ÖCB delar RSV:s grundläggande uppfattning att beskattnings- och avgiftssystemets utformning under kriser och i krig i allt väsentligt måste utgå från de förutsättningar som gäller för verksamheten i fred. Sannolikt måste, enligt både RSV:s och ÖCB:s mening, vissa omprioriteringar och neddragningar i verksamheten bli nödvändiga. Inskränkningarna i arbetsrutinerna får dock inte medföra att beskattning och uppbörd av skatt och avgifter leder till en allvarligt försämrad statlig likviditet. Det är också viktigt för moralen och den psykiska styrkan hos medborgarna i riket att beskattningssystemet upplevs som effektivt, funktionellt och rättvist även i en svår situation med kris och krig.

Under förutsättning att det allmänna således tillförsäkras en löpande uppbörd av skatter och avgifter instämmer ÖCB i de förslag som läggs fram i rapporten om kris- och krigsanpassning av vissa rutiner, nämligen att i beredskap och krig:

- kunna förlänga deklarationsperioderna,
- låta beskattningssystemet temporärt bygga på definitiv källbeskattning,
- mot bakgrund av föreslagna förenklingar bibehålla och i första hand stärka den direkta beskattningen eftersom den indirekta skatten drabbar ojämnt,
- prioritera och intensifiera uppbörd av skatter och avgifter,
- förbereda ev. undanförsel och förstöring av känsligt (sekretessbelagt) material,
- ge allmänheten service och skapa förståelse för den verksamhet som bedrivs,
- i övrigt förenkla och nedprioritera rutiner och uppdrag, särskilt i områden som drabbs in i krig.

Riksförsäkringsverket (RFV): RFV instämmer i RSV:s bedömningar och tillstyrker förslagen om preliminärbeskattning och beräkningen av den pensionsgrundade inkomsten under kriser och i krig.

Riksgäldskontoret: Kontoret betonar vikten av att även under beredskap och krig få de uppgifter om skatteuppbörden som behövs för att kunna beräkna statens lånebehov.

Statskontoret: Kontoret tillstyrker de av RSV föreslagna författningsändringarna. RSV:s bedömningar angående beskattningssystemets utformning och krigsorganisationen förefaller vara rimliga i förhållande till givna planeringsförutsättningar. I god tid inför en befarad längre krigssituation kan mycket långtgående förenklingar behöva vidtas för att säkerställa den för samhället nödvändiga uppbörden. En brist i RSV:S rapport är att den inte redovisar den administrativa beredskapen (ställtider m.m.) hos myndigheter och företag för mer omfattande förändringar.

Riksrevisionsverket (RRV): RRV kan inte bedöma om utredningsarbetet och förberedelserna för ev. kriser och krig är tillräckliga. RRV avstår därför att i huvudsak ha synpunkter på utredningen. RRV vill dock peka på några frågetecken som kan resas kring utredningen vad gäller:

- flexibiliteten i skatteuttaget
- beroendet av ADB-stöd
- informationen till riksredovisningen.

I den uppsats om moratorielagen och dess konsekvenser som bilagts utredningen berörs vissa konsekvenser av en omställning av samhällsekonomin från fred till krigsförhållanden. Det gäller t.ex. förändringar i statens finansieringsbehov och inflationsdrivande mekanismer som uppstår vid omställning till krigsförhållanden. Bl.a. anges: "Statens finansieringsuppgift vid en mobilisering blir därför att införa skatter och uppta lån i så stor utsträckning att den privata efterfrågan reduceras mer än ökningen i den offentliga verksamheten" (sid 5).

En utgångspunkt för planeringen av skatteförvaltningens uppgifter i kriser och krig bör således vara att statens behov av att kunna förändra skattenivåer måste kunna hanteras. Därtill torde det vara önskvärt med en hög flexibilitet för att möjliggöra att skatteuttaget förändras över tiden, i takt med förändringar i samhällsekonomin i stort.

Såvitt RRV kan bedöma har inte utredningen beaktat dessa behov. I stället anges (sid 54) att ändringar i fråga om skattesatser och dylikt måste ske när skatteförvaltningen har kvar sin fredsorganisation. Även utredningens resonemang (sid 67) om den preliminärskattsedel som utfärdas före ett krigsutbrott skall gälla vid även för kommande uppbördsår, om krigsförhållandena sträcker sig över årsskiftet, visar att utredningen inte varit inriktad mot att skapa en flexibilitet i skatteuttaget.

Enligt RRV:s bedömning krävs det särskilda förberedelser för att skapa den önskvärda flexibiliteten.

Jordbruksverket: Verket har inget att erinra mot de förslag som lämnas och den inriktning av RSV:s verksamhet som under kriser och i krig som redovisas i rapporterna.

Verket har ansvaret för utformningen av ett ransoneringssystem för dagligvaror. För att kunna införa en ransonering är Jordbruksverket beroende av personuppgifter från folkbokföringsregistret. Om en ransonering behöver införas kommer detta med största sannolikhet att bli aktuellt före ett krigsutbrott eller under ett efterkrigsskede. I rapporterna konstateras att folkbokföringen spelar en stor roll för flera statliga myndigheter och att särskild uppmärksamhet måste ägnas åt folkbokföringen under ett förkrigsskede. Målet vad gäller folkbokföringen under ett förkrigsskede är, enligt rapporterna att den i allt väsentligt skall kunna fortgå under fredsmässiga former och med godtagbart ADB-stöd. Denna målsättning överensstämmer med Jordbruksverkets behov.

Lantmäteriverket: Verket konstaterar att förslagen till ny lag och förordning har ett innehåll som väl överensstämmer med nuvarande planeringsförutsättningar. Författningstexten och rapporterna i sin helhet är lättlästa och mycket konkret formulerade.

Landstingsförbundet: Förbundet vill särskilt understryka en av utgångspunkterna för RSV:s utredningsuppdrag i vad avser kravet att det allmänna, som t.ex. hälso- och sjukvården, måste tillförsäkras en löpande uppbörd av skatter för att möjliggöra finansiering av verksamheten även under krigsförhållanden. Landstingsförbundet har bilagt sin rapport

Statstjänstemannaförbundet (ST): ST anför att utredningens förslag och omfattningen av arbetsuppgifter i ett krigstillstånd är rimliga och genomtänkta.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen instämmer i rapportens förslag om att beskattningssystemet under kriser och krig skall vara utformat så lika det fredstida systemet som möjligt. Det bör dock finnas möjligheter att anpassa systemet efter de specifika förhållanden som kan förekomma under framför allt krigssituationen. Förberedelser för detta måste vidtas redan i fred.

Ett bibehållande av fredstida rutiner så långt det är möjligt synes vara en rimlig målsättning för skattesystemets utformning m.m. och är i överensstämmelse med övrig civil planering inom totalförsvaret. I rapporten har bl.a. föreslagits att möjligheter skall finnas i krigssituationen att ändra tillämpningen av skattelagstiftningen med att exempelvis införa förlängda deklarationsperioder. Ett sådant förfarande bedöms vara realistiskt och förordas därför av länsstyrelsen. Likaså delar länsstyrelsen rapportens förslag att ett direkt skattesystem skall föredras före ett system med indirekta skatter.

Krigsorganisationen

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB): Enligt RSV skall fredsorganisationen så långt det är möjligt bibehållas. Även efter krigsorganisering skall, enligt RSV, en fredstida uppbyggnad av organisation, ansvar och ledning eftersträvas i möjligaste mån. ÖCB vill i detta sammanhang betona vikten av att funktionen verkligen säkerställer att nyckelpersoner finns krigsplacerade på myndigheterna så att de, även i en krigssituation, kommer att finnas tillgängliga på sina viktiga poster vid funktionens olika myndigheter och motsvarande organ. Vikten av återkommande övningsverksamhet, följd av omsorgsfull utvärdering och återkoppling till nästkommande övning, kan inte nog betonas.

Statstjänstemannaförbundet: En fråga är förslaget till förändring av skattemyndigheternas organisation i ett krigstillstånd. Det föreslås enligt organisationsplanen på sidan 49 att administrativa enheten och rättsenheten placeras under länsskattekontoret. I texten sägs att rättsenhetens uppgifter upphör vid krigstillstånd varför enheten bör utgå helt från organisationsplanen. Större delen av administrativa enhetens uppgifter finns kvar vid krigstillstånd. Det synes därför ej lämpligt att placera in enheten under ett enskilt kontor i organisationen eftersom enheten skall ge service åt hela myndigheten även i krigstillstånd. Lämpligen skall enheten ligga kvar som en enhet under skattechefen eller samordnas med sekretariatet. Förslaget i utredningen bygger troligen på uppfattningen att länsskattekontoret har en samordnande funktion för hela myndigheten vilket inte är fallet.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Länsstyrelsen motsätter sig ett samgående mellan kronofogdemyndighet och skatteförvaltning i en

krigssituation.

Kronofogdemyndigheten i Kopparbergs län: Myndigheten har påpekat att det kan förutses att en renodlad regionalisering av kronofogdemyndigheterna kommer att genomföras och att detta under kriser och krig, i kombination med personalnedskärningar, kan medföra att kronofogdemyndigheternas verksamhet endast kan komma att utföras på myndighetens lokaliseringsort. Myndigheten avstyrker samlokalisering av kronofogdemyndighet och skattemyndighet eftersom det berövar kronofogdemyndighetens identitet och framkallar förvirring hos allmänheten.

Sårbarhetsfrågor m.m.

Rikspolisstyrelsen (RPS): Polisväsendets operativa verksamhet bygger till stor del på ett väl fungerande datasystem hos RSV. Med de antaganden angående varaktigheten för en eventuell väpnad konflikt som Sverige kan drabbas av som återfinns i det senaste försvarsbeslutet (några veckor - 1-2 månader) bedöms dock de olägenheter som ett bortfall av dataförbindelserna med RSV:s dataregister som överkomliga. Under den tid som i så fall dataförbindelserna går förlorade får polisväsendet försöka klara av sin verksamhet med hjälp av temporär återgång till manuella rutiner. I första hand är det de lokala polismyndigheterna och skattekontoren som kan bli berörda av databortfall. RPS har deltagit i överläggningar med RSV angående de reservdriftsmöjligheter som kan bli aktuella. Allmänna råd härom kommer att sättas in i kommande revidering av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd angående polisväsendets beredskapsplanläggning.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB): Inför en kris- och krigssituation är det viktigt att redan i fred;

- bygga upp maskinellt robusta datasystem - med fortifikatoriskt skydd
- enligt principen om beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling (BIS),
- decentralisera ADB-verksamhet till regional och lokal nivå.

Av RSV:s rapport framgår att Postgirot även under beredskap och krig har en viktig uppgift vad gäller registrering, förmedling och redovisning av olika betalningsuppdrag på skatteområdet. ÖCB vill i detta sammanhang särskilt peka på att Postgirot - i likhet med posten och för den delen också Televerket - numera har bolagiserats. Detta innebär bl.a. att frågor på beredskapsområdet, vad gäller post, tele och postgiro, numera handläggs av Post- och telestyrelsen (Posten, Telia, m.fl.) resp. Riksbanken (Postgirot). Senare kommer dock, efter utredningsarbete vid Finansdepartementet, Finansinspektionen sannolikt överta Riksbankens nuvarande funktionsansvar för postgirofrågorna.

Det är nödvändigt att den funktionsansvariga myndigheten (Riksbanken, Finansinspektionen) tillsammans med RSV diskuterar Postgirots nya roll som statligt bolag i en beredskapssituation. Även Bankgirots uppgifter under kriser och i krig måste närmare klargöras.

Störningar av olika slag i en krigssituation på elförsörjnings- och teleområdena kommer sannolikt att drabba betalningsväsendet, så ock skattemyndigheterna. I ÖCB:s programplan för det civila försvaret 1994/95 -1998/99 pekas t.ex. på de initialt stora svårigheterna som elavbrott kan föra med sig för funktionerna. Det finns därför skäl, enligt ÖCB:s mening, att göra en annan bedömning om tillgängligheten på el, särskilt på de regionala och lokala systemen än vad RSV gör i sin analys.

RSV har på ett förtjänstfullt sätt analyserat verksamhetens beroende av datorstöd i såväl fred som krig. ÖCB har inget att invända mot RSV:s iakttagelser och slutsatser.

RSV konstaterar i sin rapport att inom funktionen finns centralt placerade stordatorer utan fortifikatoriskt skydd. System som uteslutande bygger på centrala lösningar gör hela datasystemmiljön mycket sårbar. ÖCB hänvisar till vikten av beredskapshänsyn i planering och samhällsutveckling (BIS).

ÖCB noterar med tillfredsställelse att RSV föreslår att systemstrukturerna bör utvecklas mot öppna system. Detta skulle öka säkerhetsnivån. Det är därför mycket angeläget att RSV får möjlighet att fullfölja detta arbete. Det skulle förbättra situationen för såväl RSV som för andra myndigheter i beredskap och krig.

Från samhällets synpunkt är det viktigt att de system som samverkar på olika sätt med RSV:s verksamhet också fungerar tekniskt och driftsmässigt väl. Det gäller bl.a. systemen inom betalningsförmedlingen, socialförsäkringen och hos de större arbetsgivarna. Således är det viktigt för RSV:s rutiner att t.ex. Postgirots och DAFA:s reservrutiner fungerar. Beroendet gäller också de företag som specialiserat sig på optisk läsning. Dessa är dock i nuläget inte krigsplanlagda och bedöms inte klara en kris- och krigsproduktion. RSV bör överväga hur detta problem skall lösas.

Enligt ÖCB:s uppfattning bör det utredas inom funktionen bank- och betalningsväsendet om inte Postgirots reservrutin som endast omfattar 40 000 prioriterade konton måste utökas att omfatta ett större åtagande. Även inom övrig betalningsförmedling måste tillfredsställande reservrutiner utvecklas.

Posten: Posten har i princip inget att erinra mot de förslag som förs fram i RSV:s promemorior.

Postgirots planering för sin verksamhet är inriktad på två faser, en fas med full produktion centralt i Stockholm för samtliga postgirokonton och en utlokaliserad fas där endast s.k. prioriterade postgirokonton tas med i produktionen. Postgirot kommer att driva fasen med full produktion så länge som möjligt även under direkta krigsförhållanden. Först när den centrala produktionen av någon anledning inte kan fortsätta kommer den utlokaliserade fasen bli aktuell.

Planeringen för den utlokaliserade fasen har dock inriktats på det scenario som kallas för strategiskt överfall. Detta scenario kräver en helt annan planering än tidigare. Förvarningstiden kan eventuellt vara noll vilket innebär att all planering måste vara gjord i förväg.

I motsats till RSV har Postgirot som planeringsförutsättning att el- och

telelinjerna inte kommer att fungera.

Postgirots utlokaliserade fas är inte längre inriktad mot ett antal redovisningscentraler utan mot en enda plats. Systemet kommer dock att vara snabbt flyttbart till ännu en plats om den första blir utslagen.

Upphandling av ett nytt ADB-system för det utlokaliserade Postgirot är förberedd och kommer att göras under 1994.

Postgirot kommer även i den utlokaliserade fasen med prioriterade postgirokonton att ha tillgång till optiska läsare och kunder med s.k. C-konton kommer att få redovisning via magnetband och listor.

Det är rimligt att anta att Postgirots kontohavare under en krigssituation får svårigheter att fullt ut driva funktioner som avstämning, redovisning, internkontroll och revision. Postgirot kommer därför i den utlokaliserade fasen inte att makulera några betalningshandlingar. Avstämning och revision i efterhand måste vara möjlig att göra.

Statskontoret: RSV:s ADB-säkerhet är, enligt Statskontorets bedömning, otillfredsställande. För att undvika suboptimeringar i förbättringsåtgärder är det dock nödvändigt att ta hänsyn till att RSV bara är ett av flera led i uppbördskedjan, dels den riskexponering som ligger i uppbördens koncentration till ett fåtal större företag och koncerner.

Riksrevisionsverket (RRV): RRV menar att skatteförvaltningen trots ADB-beroendet borde ha en förmåga att upprätthålla den grundläggande funktionen i skattesystemet så länge betalningssystemet i landet fungerar. Det bör således finnas möjlighet att ta emot inbetalade skattemedel och fördela dem vidare, även utan ett fungerande ADB-stöd. RRV anser inte att det klart framgår huruvida det finns eller är möjligt att utforma de manuella rutiner som kan krävas i ett yttersta läge.

Betydelsen av den ekonomiska politiken ökar under kriser och i krig, och följaktligen även behovet av information om de statliga finanserna. Betydelsen av RRV:s koncernekonomiska information i form av bl.a. inkomstberäkningar, budgetprognoser, riksredovisning och statskassans ställning ökar således avsevärt. RRV har därför utformat ett manuellt reservförfarande för myndigheternas redovisning av uppgifter till RRV:s riksredovisning. Skatteförvaltningen måste då ha de manuella rutiner som krävs för att kunna lämna nödvändiga uppgifter även utan ADB-stöd. Det framgår inte klart av utredningen om så är fallet.

Lantmäteriverket: Verket anser att kraven på driftssäkerhet bör stämmas av mellan RSV och de myndigheter som RSV:s datasystem samverkar med.

Svenska Bankföreningen: Av rapporten framgår att RSV fört diskussioner med Postgirot om hur skatte- och indrivningsbetalningar skall ske vid kriser och i krig. Den slutsats man kommit fram till är att Postgirot skall specialbehandla detta slags betalningsflöden för att vidmakthålla likviditeten i samhället. Däremot skall inte all underliggande dokumentation till transaktionerna skickas löpande till RSV utan lagras hos Postgirot till dess att kriget upphört. Sedan Postgirot numera inte har ensamrätt på skatte- och indrivningsbetalningar, utan även bankgireringar kan användas, uppstår frågan om inte RSV också borde föra motsvarande diskussioner även med Bankgirot. Sedan Postgirot den 1 mars 1994 blivit

bank är det vidare tveksamt om Postgirot i beredskapsförfattningar kan åläggas särskilda skyldigheter av aktuellt slag.

Det är vidare förvånande att inte den civila delen av totalförsvaret planerar efter samma förutsättningar. Inom funktionen Betalningsväsendet har Riksbanken i sina anvisningar till bankerna för deras planering pekat på att vissa försörjningssystem inte är robusta och att bankerna bl.a. har att ta hänsyn till att el och tele kan störas svårt.

RSV anser dock att det för att verket skall kunna upprätthålla sin viktiga funktion, är angeläget att främst elförsörjning, telekommunikationer och transporter fungerar med sådan robusthet att grundläggande behov kan tillgodoses. Det framstår som sannolikt att betydande svårigheter kan möta även skatteförvaltningar i krigstid som en följd av störningar i nämnda stödssystem.

Statstjänstemannaförbundet: De delar av beskattningssystemet som skall upprätthållas under en krigssituation bygger på att datakraft finns tillgänglig. Det väsentliga är att betalningsströmmarna fungerar och de prioriterade postgirokonton myndigheterna förfogar över skall enligt rapporten fungera även i ett krigstillstånd.

RSV:s system för betalningar liksom den helt övervägande delen av ADB-systemet för beskattning i övrigt bygger på central datakraft placerad på RSV i Solna. Kärlan i ADB-systemet ligger centralt på RSV även om datakraften i länen nu är omfattande med hög terminaltäthet, datanätverk och basdatorer.

Systemet är med den centrala koncentrationen oerhört sårbart i en krigssituation. I rapporten nämns detta som ett problem men det finns inget förslag till lösning. Det som sägs är att RSV ämnar återkomma till regeringen i en kommande rapport hur datorstödet skall säkras i länen.

Det borde ha lagts ett förslag med innebörden att ADB-systemets struktur skall vara regional/lokal i en krigssituation. Länen skall ha sina egna länsregister för länsinnevävarna placerade i regional/lokal miljö. Utbyte över länsgränserna kan upphöra i en krigssituation. Det viktiga är att mindre enheter kan klara sina åtaganden och leverera in skattemedel och avgifter till statskassan.

Med ett centralt system för uppbörd som det nuvarande, finns uppenbara risker att det blir totalt kaos i betalningssystemet om centraldata-torn eller förbindelserna störs.

Med den datastruktur som nu finns torde det knappast krävas några omfattande investeringar för att åstadkomma ett mindre sårbart system än det nuvarande.

För skatteförvaltningen krävs en ny systemstruktur där registren finns placerade på länen eller i regionerna där basdatorkraften finns. Stora delar av ett sådant system skulle kunna genomföras redan nu och vara till gagn för det ordinarie arbetet. Närheten till registren är till stor fördel för användarna. Den omfattande arbetsförändring som nu planeras för ADB-användningen i beskattningen gäller inte den centrala strukturen utan det är i stort enbart påbyggnads- och sidosystem som läggs på länen.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län: Såväl skatteförvaltningens som kronofogdemyndighetens beroende av ADB är synnerligen stort. Det är

därför angeläget att resurser avsätts för att skapa så stor ADB-säkerhet som möjligt. Detta kan exempelvis åstadkommas genom att möjligheter skapas för övergång från centrala system till regionala och/eller lokala system. Dessutom bör alla möjligheter tas till vara att vidta lämpliga åtgärder för att skydda särskilt viktiga anläggningar och känsliga punkter i ADB-systemen. Säkerhetskraven på register i ADB-systemen kräver också särskilda åtgärder i såväl fred som krig.

Kronofogdemyndigheten i Kopparbergs län: Utredningens utgångspunkt tycks vara att skatteuppbörden skall fungera i stort sätt som vanligt trots de svåra förhållanden som kan råda. I motsats till utredningen finner myndigheten det helt orealistiskt att tala om någon form av uppbörd av skatter och avgifter som skulle kunna tillgodose statens behov av medel. Orsaken till myndighetens uppfattning är att kronofogdemyndigheterna redan i fredstid är synnerligen sårbara och ständigt utsatta för olika former av driftsavbrott, sannolikt beroende på att kronofogdemyndigheternas verksamhet lågprioriteras av DAFA. Sannolikt skulle kronofogdemyndigheternas verksamhet i kris och krigstillstånd prioriteras ännu lägre, vilket skulle leda till helt oacceptabla förhållanden, detta trots att ingen ännu hade försökt omöjliggöra datordriften genom direkta angrepp mot ledningar eller datorer.

Myndigheten anser att om någon form av indrivning och uppbörd skall kunna äga rum under de beskrivna förhållandena måste det krävas att skatteförvaltningen bygger upp ett eget system för kommunikation och bearbetning av data, så långt som möjligt skyddat för störningar av olika slag och med en hög, redan från början inbyggd driftssäkerhet. Detta system måste sannolikt bestå av ett antal regionala system med sådan kapacitet att varje enskild enhet vid behov kan sköta om intilliggande regioners hela behov av databearbetning och kommunikation.

Myndigheten anser att RSV redan i dagsläget borde utarbeta manuella rutiner för kronofogdemyndigheternas verksamhet under kriser och vid krigstillstånd.

Myndigheten finner det förvånande att utredningen inte har föreslagit ökat sekretesskydd för de uppgifter som förekommer i kronofogdemyndigheternas dataregistret (REX-systemet). Uppgifter om enskilda personers skuldsättning kan vara synnerligen känsliga och kan utnyttjas vid olika former av påtryckningar. Risker för samkörning med andra känsliga register är uppenbar. Myndigheten anser att det i alla fall i ett krisläge borde finnas möjlighet att sekretessbelägga REX-registret.

Beskattningen

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB): ÖCB delar RSV:s uppfattning att de gällande författningarna om beskattning, indrivning och folkbokföring under krigsförhållanden bör ses över. De framlagda förslagen till nya författningar skulle innebära en välkommen modernisering.

ÖCB finner skäl att närmare beröra en bestämmelse om delegering i lagförslaget. Enligt 13 § i lagförslaget får nämligen "skattemyndigheten

och kronofogdemyndigheten under krig utöva befogenhet som tillkommer regeringen eller RSV om sambandet med regeringen eller verket inte eller endast med avsevärd svårighet kan upprätthållas eller det annars föreligger behov av trängande åtgärder".

Generella regler om delegering av befogenheter i krig när en landsdel är isolerad från riksstyrelsen eller omedelbara åtgärder annars måste vidtas, finns i lagen (1988:97) och förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Enligt 13 § lagen och 9 § förordningen får civilbefälhavaren under sådana förhållanden inom sitt område bl.a. fullgöra de uppgifter som enligt 8 § regeringsformen ankommer på regeringen. Under samma förutsättningar har länsstyrelsen motsvarande befogenheter inom sitt område om förbindelsen avbrutits med både regeringen och civilbefälhavaren. Det finns således en normal ordning för delegeringen från regeringen till civilbefälhavare och till länsstyrelser i sådana situationer.

ÖCB, som har ansvaret för samordningen mellan de statliga myndigheterna under höjd beredskap, menar att skälen bör vara starka om man skall avvika från den normala delegeringsordningen. RSV har inte redovisat något sådant stöd för sitt förslag. ÖCB avstyrker därför förslaget i denna del.

Om däremot regeringen redan delegerat befogenheter inom ett visst sakområde till RSV kan det antas att frågan om eventuella samordningsproblem har beaktats vid beslutet. I detta fall möter det därför inget hinder, från ÖCB:s utgångspunkt, att befogenheterna delegeras vidare till skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten.

Tillfälliga flyttningar m.m.

Värnpliktsverket: Den personal som inkallas till krigstjänstgöring byter i de flesta fall "arbetsgivare". För närvarande görs avisering avseende inkallad personal med pappersmedia från Värnpliktsverket till det lokala försäkringskontor där den inkallade är mantalsskriven. Även om postgirot har förutsatts klara av själva likvidhanteringen har i utredningen inte angetts hur medel, som uttagits av den inkallade eller någon med fullmakt, avses beskattas. I detta fall kan inte förutsättas att utbetalande och utanordnande försäkringskontor är detsamma eller har kontakt med varandra varför erforderliga uppgifter om aktuella skatteförhållanden torde saknas.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB): Det framgår inte klart i RSV:s rapport var ansvaret ligger när det gäller registreringen av tillfälliga flyttningar av såväl evakuerade som flyktingar som inte registreras i folkbokföringen. ÖCB anser att det är angeläget att utreda denna fråga om ansvarsförhållandena för registreringen vid tillfälliga flyttningar. Vilket ansvar har t.ex. kommunerna. Klargörs inte ansvaret är det annars lätt hänt att personuppgifter kan komma bort i en krigssituation.

Även *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* föreslår en översyn av ansvaret i krig för registrering av befolkningen vid s.k. tillfälliga flyttningar.

Svenska Bankföreningen: Av rapporten framgår att någon ändring i folkbokföringen inte kommer att vidtas under kriser och i krig även om någon har flyttat. Det kan i ett sådant läge tänkas att bankkunden till banken meddelar den nya adressen, vilket får till följd att eventuell kontrolluppgift också registreras med den nya adressen. I detta läge måste man säkerställa att skatteregistret kan ta emot kontrolluppgifter trots att bankens och RSV:s adresser inte överensstämmer. Det vore olyckligt om sådan kontrolluppgift betraktades som felkodad i skatteregistret.

Moratorielagen

Överstyrelsen för civil beredskap tillstyrker förslaget att låta en särskild arbetsgrupp ytterligare analysera behovet och utformningen av bestämmelser om betalningsmoratorium. Liknande synpunkter framförs av *Riksgäldskontoret*, *Statskontoret*, *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* och *Svenska Bankföreningen*.

Tullfrågor

Generaltullstyrelsen (GTS): I rapporten behandlas inte Tullverkets beskattningssystem och organisation. Påpekandet görs mot bakgrund av att RSV i det civila försvaret är funktionsansvarig myndighet på central nivå för funktionen Skatte- och uppbördsväsende. Myndigheter med uppgifter i denna funktion är skatte- och kronofogdemyndigheterna samt Tullverket.

Mervärdesskatten svarar under fredstid för en betydande del av statens skatteinkomster. Denna beskattningsform blir självfallet också - vilket påpekas i rapporten - mycket viktig under kriser och krig.

Även om det i planeringen för försörjning med - särskilt strategiskt viktiga - varor inte skall förutsättas någon utrikeshandel under kriser och i krig, kan det inte uteslutas att utrikeshandel likväl kommer att förekomma. Erfarenheter från liknande situationer tidigare har visat att utrikeshandeln trots allt är relativt omfattande.

Tullverkets uppbörd av mervärdesskatt, som för närvarande utgör den större delen av statens nettoinkomster från denna skatt, kan därför förutsättas vara fortsatt relativt hög även under nämnda lägen. Det får anses som en brist att detta inte berörts i rapporten.

I övrigt saknas även synpunkter på tulldatasystemets (TDS) och dess komponenters (tulldatacentralen i Luleå, telenätet, lokaldatorerna etc) betydelse för beskattningssystemet under kriser och i krig. Inte heller har situationen vid ett svenskt medlemskap i EU belysts.

I delbetänkandet (SOU 1993:95) av LEMO-utredningen definieras begreppet funktion inom det civila försvaret enligt följande "en samhällsverksamhet av särskild betydelse under höjd beredskap med

utgångspunkt i det civila försvarets uppgifter och som kräver någon form av central styrning och som behöver samordnas mellan flera myndigheter eller organ med annan verksamhet".

LEMO föreslår vidare att den nuvarande funktionen enligt bilaga 1 till beredskapsförordningen (1993:242), Skatte- och uppbördsväsende, bör utgå och att RSV bör kvarstå som beredskapsmyndighet. Vidare ifrågasätter LEMO behovet och lämpligheten av att "övriga myndigheter med uppgifter inom funktionen" räknas upp på det sätt som sker för närvarande.

Tullverkets frestida verksamhet och uppgifter enligt förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket och regeringens regleringsbrev för budgetåret 1993/94 (prop. 1992/93:100 bil.8., SkU23, rskr. 211) är bland annat följande:

- att fastställa och uppbära tullar, mervärdesskatt och andra skatter samt avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas,
- att samla in och bearbeta uppgifter för utrikeshandelsstatistiken så att ett underlag av god kvalitet kan inges,
- att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om införsel och utförsel av varor efterlevs,
- att bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot dessa bestämmelser,
- att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet även i övrigt i enlighet med särskilda föreskrifter,
- att fullgöra vissa andra föreskrivna övervakningsuppgifter.

Denna verksamhet kräver samordning med andra myndigheter och organ såsom Sveriges Riksbank, RSV, Statens Jordbruksverk, Livsmedelsverket, Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket, Kommerskollegium, Kustbevakningen, Polisväsendet, Sjöfartsverket, Luftfartsverket m.fl.

Den samhällsverksamhet som här avses skulle, förslagsvis, kunna kallas övervakning av gränsöverskridande trafik och handel. Tullverket är därför för närvarande, vilket framgår av bilaga 1 till beredskapsförordningen, utöver Skatte- och uppbördsväsende, engagerat i funktionerna Ordning och säkerhet, Utrikeshandeln och Flyktingverksamhet.

Mot bakgrund av det ovan anförda skulle det kunna övervägas att beteckna den samhällsverksamhet Tullverket bedriver som en funktion inom det civila försvaret och att utse Tullverket som ansvarig för denna funktion. Tullverket skulle därvid också ha ställning som beredskapsmyndighet. Under förutsättning att detta beaktas kan GTS kritiska inställning till avsaknaden i rapporten av en beskrivning av Tullverkets roll som beskattnings- och uppbördsmyndighet samt dess system och organisation för detta ändamål lämnas därhän.

Lagen (1957:686) om taxeringsväsendet under krigsförhållanden m.m. innehåller föreskrifter som berör Tullverket. Bland annat delegeras i 6 § befogenheter enligt 2-5 §§, såvitt angår förhållanden inom Tullverkets verksamhetsområde, till GTS eller lokal tullmyndighet (distriktstullanstalt). I förslaget till ny lag i RSV Rapport 1993:4 saknas sådana föreskrifter.

Enligt kommentaren till förslaget anser RSV att tullväsendets krigsuppgifter bör lagregleras i annat sammanhang.

GTS delar denna uppfattning under vissa förutsättningar. Innan beslut fattas om att anta lagförslaget bör effekterna på det civila försvaret vid ett medlemskap i EU analyseras, det slutliga utfallet av LEMO-utredningen avvaktas och Tullverkets roll i det civila försvaret fastställas.

Prop. 1994/95:171
Bilaga 3

Förslag till lag om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag tillämpas vid beskattning, förtullning, folkbokföring och förande av vissa register under krig, vid krigsfara eller vid sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara.

Lagen reglerar regeringens och, efter regeringens bemyndigande, Riksskatteverkets och Generaltullstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter som annars skall meddelas genom lag.

Lagen ger regeringen möjlighet att föreskriva att vissa av regeringens uppgifter får fullgöras av Riksskatteverket eller Generaltullstyrelsen.

2 § Vad som föreskrivs i 6-8 §§ om skatter och tullar gäller även för avgifter som avses i

1. lagen (1981:691) om socialavgifter,
2. 1 § första stycket 1 lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter,
3. lagen (1994:1744) om allmänna egenavgifter och
4. lagen (1994:1920) om allmän löneavgift.

3 § Är Sverige i krig skall 6-14 §§ tillämpas.

4 § Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen föreskriva att 6-14 §§ skall tillämpas.

En sådan föreskrift skall underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från det att den underställdes.

5 § När föreskrifterna i 6-14 §§ skall tillämpas gäller inte föreskrifter som meddelats i lag eller annan författning om de strider mot föreskrifter i denna lag eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Skatter och tullar

6 § Regeringen får föreskriva att beslut om skatt eller tull tills vidare inte skall fattas eller skall fattas för annan tid eller på annat sätt än som annars föreskrivs.

7 § En föreskrift enligt 6 § får innefatta att deklarations- eller annan uppgiftsskyldighet tills vidare inte skall fullgöras eller fullgöras på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs.

En föreskrift enligt 6 § får även innefatta att skatt eller tull skall betalas eller återbetalas på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs.

8 § Regeringen får föreskriva att beslut om skatt eller tull får fattas av någon annan myndighet än som annars föreskrivs.

Folkbokföring

9 § Regeringen får meddela andra föreskrifter om förfarandet vid folkbokföringen än de som annars gäller.

Regeringen får också föreskriva att beslut om ändringar i folkbokföringen tills vidare inte skall fattas.

Registerfrågor

10 § Regeringen får meddela andra föreskrifter om skatte-, tull-, folkbokförings- och utskökningsregister än de som annars gäller.

Omprövning och överklagande

11 § Regeringen får föreskriva att bestämmelser om omprövning och överklagande av beslut om skatt, tull, avgift som anges i 2 § eller folkbokföring tills vidare inte skall gälla eller att avvikande bestämmelser skall gälla tills vidare.

Delegering till underordnad myndighet

12 § Regeringen får föreskriva att den befogenhet regeringen har enligt 6 eller 7 § i fråga om att meddela anstånd med att fullgöra förpliktelse i stället får ges Riksskatteverket eller, beträffande tullar, Generaltullstyrelsen.

13 § Regeringen får föreskriva att en befogenhet som regeringen har enligt 9 eller 10 § i stället får ges Riksskatteverket eller, beträffande tullregister, Generaltullstyrelsen. Regeringen får vidare föreskriva att den befogenhet regeringen har att meddela föreskrifter om omprövning enligt 11 § i stället får ges Riksskatteverket eller, beträffande tullar, Generaltullstyrelsen.

14 § Regeringen får föreskriva att en befogenhet som regeringen har

enligt de skatte-, tull-, avgifts-, folkbokförings- och registerförfattningar som reglerar förhållanden som omfattas av denna lag i stället får ges Riksskatteverket eller, beträffande tullar och tullregister, Generaltullstyrelsen.

Prop. 1994/95:171
Bilaga 4

Verkställighetsföreskrifter

15 § Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995, då lagen (1957:686) om taxeringsväsendet under krigsförhållanden m.m. skall upphöra att gälla.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-02-01

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Hamdahl, justitierådet Bo Svensson, regeringsrådet Arne Bækkevold.

Enligt en lagrådsremiss den 26 januari 1995 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Stefan Holgersson.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Andra och tredje styckena i lagförslagens 1 § har inte någon särskild funktion och bör utgå ur förslaget.

Enligt motiven och vad som upplysts skall regeringens föreskrifter med stöd av 6-14 §§ kunna begränsas till vissa delar av landet eller till vissa grupper av personer, varor eller företeelser. Detta bör komma till uttryck i lagtexten, lämpligen genom ett första stycke i 5 §. Remissförslagens 5 § blir då andra stycket i paragrafen.

Lagrådet föreslår en omredigering av 6 och 7 §§ till vinnande av större enhetlighet och bättre överensstämmelse med författningskommentaren.

Delegationsbestämmelserna i 12-14 §§ bör utformas i närmare anslutning till lagtexten i 8 och 13 kap. regeringsformen.

Lagrådets förslag i fråga om 5-7 och 12-14 §§ framgår av bilaga till detta protokoll.

5 §

En föreskrift av regeringen enligt 6-14 §§ får begränsas till vissa grupper av personer, varor eller företeelser eller vissa delar av landet.

När föreskrifter som meddelats med stöd av 6-14 §§ skall tillämpas gäller inte föreskrifter som meddelats i lag eller annan författning om de strider mot föreskrifter i denna lag eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

6 §

Regeringen får föreskriva att beslut i fråga om skatt eller tull tills vidare inte skall fattas eller skall fattas vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs.

7 §

En föreskrift enligt 6 § får innefatta att deklara- eller annan uppgiftsskyldighet tills vidare inte skall fullgöras eller fullgöras vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs.

En föreskrift enligt 6 § får även innefatta att skatt eller tull skall betalas eller återbetalas vid annan tidpunkt, på annat sätt eller för annan period än som annars föreskrivs.

12 §

Regeringen får överlåta sin befogenhet enligt 6 eller 7 § att meddela föreskrifter i fråga om anstånd med att fullgöra en förpliktelse på Riksskatteverket eller, beträffande tullar, Generaltullstyrelsen.

13 §

Regeringen får överlåta sin befogenhet enligt 9 eller 10 § att meddela föreskrifter på Riksskatteverket eller, beträffande tullregister, Generaltullstyrelsen. Regeringen får vidare överlåta sin befogenhet enligt 11 § att meddela föreskrifter om omprövning på Riksskatteverket eller, beträffande tullar, Generaltullstyrelsen.

Regeringen får överlåta befogenhet som regeringen har enligt de skatte-, tull-, avgifts-, folkbokförings- och registerförfattningar som reglerar förhållanden som omfattas av denna lag på Riksskatteverket eller, beträffande tullar och tullregister, Generaltullstyrelsen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 februari 1995

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Sahlin, Hjelm-Wallén, Peterson, Thalén, Freivalds, Tham, Schori, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson

Föredragande: Statsrådet Nygren

Regeringen beslutar proposition 1994/95:171 om beskattningen under kriser och krig.

