

Motion till riksdagen

1989/90:Sk47

av Görel Thurdin m.fl. (c)

med anledning av prop. 1989/90:74 om ny
taxeringslag m.m.

Inledning

Målsättningen för taxeringsarbetet måste vara att taxeringarna blir i överensstämmelse med skatteförfattningarna samt rättvisa och likformiga mellan olika skattskyldiga. Den skattskyldiges möjligheter att hävda sina intressen, rättigheter och integritet gentemot en i de flesta fall betydligt mer resursstark motpart, myndigheten, är grundläggande för rättssamhället. En sådan rättssäkerhet och rättstrygghet för enskilda och företag är helt oundgänglig vad avser taxering och uppbörd av skatt, eftersom ett så stort antal medborgare årligen kommer i kontakt med skatteprocessen och skattemyndigheterna.

En ordning som stärker rättssäkerheten och rättstryggheten inom detta område är lekmannainflytandet. Genom lekmännens Orts- och personkännedom säkerställs på ett bättre sätt att taxeringen blir så rättvis och likformig som möjligt. Genom lekmännens insyn och formella ansvar för besluten i bl.a. de nuvarande taxeringsnämnderna ökar sannolikt de enskilda skattskyldigas tilltro till taxeringsprocessen och taxeringsbeslutet. Dessutom är den granskande tjänstemannens roll, genom att lekmanorganisationen tar det formella beslutet, enkel och odelad – vilket torde innebära att målkonflikter kan undvikas och att tjänstemannen kan koncentrera sig på sin sakkunskap och noggrannhet i granskningen.

Dessa åsikter om de skattskyldigas rättssäkerhet, rättstrygghet samt lekmanamedverkan har centern återkommande pläderat för. Senast skedde det i en motion under allmänna motionstiden 1990, mot. 1989/90:Sk831. I denna krävde vi konkret bl.a. skärpta regler för eftertaxering.

Det står samtidigt klart att en rad faktorer pekar mot att en förändrad organisation är nödvändig för att upprätthålla möjligheten att nå de nämnda målsättningarna för skatteprocessen med en rimlig resursinsats för samhället som helhet. För detta talar bl.a. ekonomins, och därmed taxerings- och uppbördsförfarandets, ökade komplexitet – inte minst till följd av en ökad internationalisering. Vidare det ökande antalet ärenden – också detta bl.a. till följd av ekonomins ökande komplexitet, men också till följd av enskildas ökande benägenhet till överklagande av taxeringsbeslut. Slutligen ökande kostnader för myndighetsutövandet i form av löner och lokalkostnader, inte minst sett mot bakgrund av det allmänna behovet av återhållsamhet med offentliga utgifter.

Centern ställde sig därför bakom de allmänna principer om ett nytt taxeringsförfarande som riksdagen antog hösten 1986, och som allmänt sett innebär en mer samordnad myndighetsorganisation, en ökad beslutskompetens för skattemyndighetens tjänstemän, ett vidgat och förenklat omprövningsförfarande och en ökad renodling av det allmännas processföring.

Centern hade emellertid flera invändningar beträffande den närmare utformningen av taxeringsförfarandet, vilka vi angav i motion 1986/87:Sk127. När nu riksdagens principbeslut fullföljs med ett mer detaljerat förslag återkommer vi till dessa invändningar, vilka nedan redovisas.

Skattenämnderna

Propositionen föreslår att dagens myndighetsorganisation med länsskattemyndighet, lokala skattemyndigheter och taxeringsnämnder ersätts med en skattemyndighet i varje län. På de orter som i dag har lokala skattemyndigheter tillskapas i stället s.k. skattekontor, vilka skall ingå som en del i skattemyndigheten på länsnivå. Skattemyndigheten, närmare bestämt skattekontorets tjänstemän, skall granska deklarationerna och i huvudfallet fatta beslut om taxering. I de fall ett behov av insyn och inflytande av lekmän gör sig gällande föreslås s.k. skattenämnder fatta beslut. Också skattenämnderna föreslås vara en del av skattemyndigheten. Centern ställer sig i huvudsak bakom denna organisationsförändring. Vi vill dock understryka nödvändigheten av att tillse att decentraliseringen till skattekontoren åtföljs av tillräcklig resurstilldelning. Tillräcklig kompetens på skattekontoren är nödvändig för att den nya organisationsstrukturen skall kunna fungera.

Propositionen har en rad förslag beträffande skattenämndernas sammansättning och funktion. Vi vill med anledning härav anföra följande.

Antalet taxeringsnämnder har minskat i och med den organisationsförändring som genomfördes i januari 1987. Genom den här propositionens förslag kommer lekmannainflytandet att fortsätta att försvagas. Skattenämnderna föreslås ledas av en ordförande och en eller flera vice ordförande vilka samtliga skall vara tjänstemän. Propositionen föreslår vidare att de förtroendevalda lekmännen skall ingå i "pooler" som skall tjänstgöra i skattenämnderna enligt särskilda tjänstgöringslistor.

Dessa förslag kommer enligt vår uppfattning att leda till att de förtroendevaldas reella inflytande kommer att minska genom försämrad kontinuitet, till följd av att de kommer att kallas till sammanträden enligt ett rullande schema. Enligt vår uppfattning finns det därmed risk för att de ej kan fullfölja ärendena. Propositionen avslås mot denna bakgrund i denna del.

Vi föreslår i stället följande. Skattenämnderna skall ha fasta medlemmar valda för en mandatperiod i taget. Ordförande och vice ordförande skall vara lekmän. Det skall endast finnas *en* ordförande och *en* vice ordförande. På dessa skall ställas särskilt höga krav beträffande insikt i skattefrågor. Posterna skall vara arvoderade. Tjänstemännen i skattemyndigheten skall endast fungera som föredragande utan rösträtt. Skattemyndighetens chef skall ej kunna fungera som ordförande i skattenämnd, vilket föreslås i propositionen. Denne bör således heller inte tillfälligt kunna träda in som ordförande i skattenämnden. Propositionens förslag avslås i denna del. Nämnden är, en-

ligt vårt förslag, beslutsför då ordförande och minst fem övriga ledamöter är närvarande.

Till skillnad från propositionen anser vi att det skall krävas svenskt medborgarskap för att komma på fråga som förtroendevald ledamot i skattemyndigheten. Ledamöterna skall också även fortsättningsvis ha insikt i skattefrågor. Det sistnämnda främst med tanke på möjlighet att fullgöra uppdraget men också med tanke på att de själva kan bli åtalade för tjänstefel. Däremot biträder vi propositionens förslag angående borttagande av åldersgräns som valbarhetskriterium.

För att tillse att skattemyndighetens förtroendevalda besitter den nödvändiga kompetensen i skattefrågor bör såväl initiella som fortlöpande satsningar göras på intern utbildning av de förtroendevalda lekmännen, i all synnerhet ordföranden och vice ordföranden.

Lokal samhällsmyndighet

Enligt vår uppfattning är det angeläget att främja nära och obyråkratiska kontakter mellan myndigheter och medborgare samt en effektiv förvaltning också på lokal nivå. Därför har centern vid flera tillfällen fört fram tanken på lokala samhällsmyndigheter.

Den lokala samhällsmyndigheten är tänkt att utgöra en decentraliserad och sammanhållen statlig administration på lokal nivå. Enligt centerns tidigare förslag borde den lokala samhällsmyndigheten bestå av lokala skattemyndigheten, mervärdes- och handelsregisterenheterna inom länsstyrelserna, bolagsbyrån inom patent- och registreringsverket samt punktskattektionerna inom riksskatteverket m.fl. lämpliga myndigheter och myndighetsenheter.

Vi konstaterar att föreliggande propositions förslag beträffande skattemyndigheternas organisation innebär ett steg i den riktning vi föreslagit beträffande lokal samhällsmyndighet, i det att bl.a. taxerings- och mervärdeskatteorganisationen samordnas. Denna utveckling bör fortsätta. Det bör enligt vår uppfattning vara möjligt att genom samlokalisering och ökat samarbete mellan myndigheterna öka förutsättningarna att bedriva verksamheten så, att människors servicebehov bättre tillgodoses på lokal nivå. Det skulle samtidigt vara en angelägen inomregional decentraliseringsåtgärd och bli av stor betydelse i regioner med långa resavstånd. Detta bör ges regeringen till kanna.

Beslutsbehörighet beträffande eftertaxering

Propositionen föreslår att skattemyndigheten skall få fatta beslut om eftertaxering som första instans. Detta ansvarar idag länsrätten för.

Föredragande statsrådet anför att han har viss förståelse för den tveksamhet som uttrycks hos vissa remissinstanser beträffande behörigheten att fatta beslut om eftertaxering. Vidare anför statsrådet att detta "onekligen innebär en stor förändring i förhållande till idag".

Enligt vår mening kan man i och för sig anförda att det förhållandet att eftertaxeringsinstrumentet genom de föreslagna lagändringarna närmar sig omprövningsinstitutet medför att skattemyndigheten borde få kunna besluta

Mot. 1989/90
Sk47

om eftertaxering som första instans. Reglernas komplexitet och de risker som ligger i att skattemyndighetens tjänstemän vid eftertaxering kan få anledning att pröva kvaliteten på den egna granskningsinsatsen motiverar dock enligt vår mening att skattemyndighetens tjänstemän ej ensamma skall kunna fatta beslut om eftertaxering. Propositionen avslås i denna del. Ett beslut om eftertaxering bör vara förankrat bland de förtroendevalda lek-männen. Enligt vår bedömning bör därför skattenämnden kunna fatta beslut om eftertaxering i första instans.

Mot. 1989/90
Sk47

Beslutsbehörighetens fördelning inom skattemyndigheten

Propositionen föreslår att skattemyndighetens beslut skall fattas med skattemyndighetsnämnd när det är fråga om omprövning av en tvistig fråga och nämnden inte tidigare prövat de omständigheter och bevis som åberopas. Samma sak skall gälla om ärendet rör en skälighets- eller bedömningsfråga som har väsentlig ekonomisk betydelse för den skattskyldige eller avser någon annan fråga som av särskild anledning bör prövas av nämnden. I övriga ärenden föreslås att tjänsteman skall fatta beslut.

Vi instämmer i att huvudregeln skall vara att tjänsteman fattar taxeringsbeslutet. Enligt vår uppfattning bör dock skattenämnd, förutom i de fall som anges i propositionen, fatta beslut

- när en skattskyldig begär det och det inte är uppenbart onödigt
- när skattenämnden begär det
- när beslut skall tas om eftertaxering.

Vi anser att denna vidgning av skattenämndens befogenhet samt skattskyldigs rättighet och motsvarande inskränkning av tjänstemans befogenhet är motiverad av de allmänna skäl dels beträffande lekmannainflytande, dels beträffande skattskyldigs rättssäkerhet och tilltro till taxeringsprocessen som vi redogjort för i inledningen.

Muntlig handläggning

Propositionen föreslår att den ovillkorliga rätten för skattskyldig att lämna muntliga upplysningar inför skattenämnd tas bort. Den skattskyldige skall i fortsättningen åtnjuta denna rätt såvida inte särskilda skäl talar däremot. Propositionen gör en uppräkningslista av sådana särskilda skäl.

Beträffande detta vill vi anföra följande. I princip anser vi att den ovillkorliga rätten bör bestå. Emellertid finns situationer då muntlig handläggning skulle vara till uppenbart förfång för nämndens arbetssituation eller uppenbart onödigt. Enligt vår uppfattning bör i enlighet med detta den skattskyldige ha rätt att lämna muntliga upplysningar till skattenämnden såvida inte sådana situationer föreligger. Situationer som bör kunna betraktas som grundande för att vägra tillträde till nämnden är att den skattskyldiges önskemål i taxeringsärendet av allt att döma ändå kommer att tillgodoses. Vidare den situationen att den skattskyldige redan inför nämnden framfört muntliga synpunkter och att denne inte kan göra troligt att nya uppgifter föreligger. Propositionens förslag avslås således i denna del till förmån för vårt förslag.

Propositionen föreslår att beslut om omprövning till den skattskyldiges nackdel får meddelas inom ett år efter utgången av taxeringsåret. Inga formella förutsättningar föreskrivs för omprövningen. Samma fråga skall kunna omprövas flera gånger. Genom att båda parter har möjlighet att få omprövning till stånd har grundbeslutet ingen rättsverkan. Skattens omfattning är av stor betydelse i många skattskyldigas ekonomi. Det är mot denna bakgrund enligt vår uppfattning otillfredsställande att den skattskyldige hålls i ovisshet beträffande taxeringsbeslutet under så lång tid som två år efter beskattningsårets utgång. Vi avstyrker mot denna bakgrund propositionens förslag om att skattemyndigheten på eget initiativ skall kunna ompröva till den skattskyldiges nackdel inom ett år efter utgången av taxeringsåret. Vi förordar i stället följande.

Grundbeslutet skall i princip vara bindande för skattemyndigheterna och skall således inte kunna omprövas till den skattskyldiges nackdel. Undantag från detta skall gälla när skattemyndigheten, på grund av att ärendet kräver ytterligare tid för granskning, i beslutet har reserverat sig för att detta kan komma att omprövas till nackdel för den skattskyldige. Sådan omprövning skall kunna ske inom ett år efter taxeringsårets utgång. Såvida ärendet skulle vara så pass komplicerat och svarutrett att ett grundbeslut skulle sakna reellt innehåll, bör skattemyndigheten ha rätt att underlåta att fatta ett grundbeslut och i stället endast meddela den skattskyldige att dennes ärende kräver förlängd granskningstid.

Överklagande av taxeringsbeslut

Propositionen föreslår att endast omprövade beslut skall kunna överklagas. Den skattskyldige föreslås få överklaga taxeringsbeslut direkt till länsrätt. Innan länsrätten får ta ställning i ärendet föreslås dock att skattemyndigheten skall ompröva beslutet. Enligt vår uppfattning är detta onödigt byråkratiskt, till förfång för de skattskyldiga. Propositionens förslag avslås i denna del. I stället anser vi att, efter mönster från förvaltningslagen, en omprövning skall kunna ske i samband med att beslutet överklagas till domstol. Någon begränsning till uppenbart oriktiga beslut bör inte gälla.

Det allmännas processföring

Enligt propositionens förslag skall, då skattskyldig överklagar ett taxeringsbeslut, det allmännas talan föras av skattemyndigheten i länsrätt och kamrarrätt. RSV skall enligt propositionens förslag föra det allmännas talan i regeringsrätten.

Enligt vår uppfattning är detta olyckligt ur rättssäkerhetssynpunkt och kan riskera att minska de skattskyldigas tilltro till skatteprocessen. Propositionens förslag avslås därför i denna del. Enligt vår uppfattning bör det allmännas talan, då det som här är fråga om en tvåpartsprocess, föras av en från ansvar för det materiella beslutet skild person eller inrättning. Enligt vår uppfattning fungerar organisationen med taxeringsintendenter väl. Vi före-

slår således att denna ordning behålls och att taxeringsintendent för det allmännas talan i enlighet med nuvarande situation. RSV:s roll i skatteprocessen bör avgränsas till att vara ledande och samordnande utan rätt att överklaga beslut av skattemyndigheterna.

Propositionen föreslår beträffande mervärdesskatteområdet och upp-bördsområdet att det allmänna ombudet slopas och att det allmännas processföring skall skötas av samma instanser som propositionen föreslår beträffande inkomst- och förmögenhetstaxering. Av samma skäl som ovan redovisats avslår vi propositionen i denna del. Vi föreslår att taxeringsintendent övertar det allmänna ombudets tidigare roll och således sköter det allmännas processföring.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen med avslag på proposition 1989/90:74 i denna del beslutar om skattenämnderna i enlighet med vad som i motionen anförts,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lokala samhällsmyndigheter,

3. att riksdagen med avslag på proposition 1989/90:74 i denna del beslutar om beslutsbehörighet beträffande eftertaxering i enlighet med vad som i motionen anförts,

4. att riksdagen med avslag på proposition 1989/90:74 i denna del beslutar om beslutsbehörighetens fördelning inom skattemyndigheten i enlighet med vad som i motionen anförts,

5. att riksdagen med avslag på proposition 1989/90:74 i denna del beslutar om muntlig handläggning i enlighet med vad som i motionen anförts,

6. att riksdagen med avslag på proposition 1989/90:74 i denna del beslutar om tidsfristerna för omprövning på skattemyndighetens initiativ i enlighet med vad som i motionen anförts,

7. att riksdagen med avslag på proposition 1989/90:74 i denna del beslutar om överklagande av taxeringsbeslut i enlighet med vad som i motionen anförts,

8. att riksdagen med avslag på proposition 1989/90:74 i denna del beslutar om det allmännas processföring i enlighet med vad som i motionen anförts.

Mot. 1989/90

Sk47

Stockholm den 7 mars 1990

Mot. 1989/90

Sk47

Görel Thurdin (c)

Gunnar Björk (c)

Ivar Franzén (c)

Rolf Kenneryd (c)

Gunilla André (c)

Martin Olsson (c)

Håkan Hansson (c)

Larz Johansson (c)

Per-Ola Eriksson (c)