

Nr 1218

av herrar Ernulf och Sjöholm

i anledning av Kungl Maj:ts proposition nr 14 med förslag till lag om skatterätt och länsrätt, m. m.

I proposition nr 14 framläggs förslag till lagstiftning om skatterätt och länsrätt. Vid skatterätt skall enligt förslaget handläggas i huvudsak de mål som f. n. handläggs vid prövningsnämnd. Länsrätts kompetensområde föreslas omfatta vissa av de målgrupper, som f. n. handläggs på länsstyrelses landskansli, i huvudsak mål enligt barnavårdslagen och nykterhetsvårdslagen samt körkortsmål. Skatterätt och länsrätt föreslås skola bestå av lagfaren ordförande och 3 å 4 nämndemän. I rätt betydande utsträckning avses rätten emellertid vara domför utan nämndemännens medverkan.

I organisatoriskt hänseende föreslås länsskatterätt och länsrätt vara knutna till länsstyrelsen, medan den mellankommunala prövningsnämnden organisatoriskt knyts till riksskatteverket. Den organisatoriska anknytningen till länsstyrelse framgår av 1, 2 och 7 §§ i lagförslaget, där det stadgas att i varje län finns en länsskatterätt och en länsrätt med kansli i länsstyrelsen och att i länsskatterätt och länsrätt finns en eller flera ordförande vilka innehar tjänst vid länsstyrelsen.

Nagra bestämmelser om förfarandet vid skatterätt och länsrätt föreslås inte. I propositionen sägs att den förvaltningsprocesslag som föreslagits i remiss till lagrådet den 14 januari 1971 avses bli tillämplig på bl. a. skatterätt och länsrätt. Den i propositionen föreslagna lagstiftningen föreslas emellertid träda i kraft redan den 1 juli 1971, medan förvaltningsprocesslagen inte torde kunna träda i kraft förrän tidigast den 1 januari 1972.

Det är ett gammalt krav från bl. a. folkpartiet att förvaltningsrättskipningen på länsnivå omorganiseras till mera domstolsmässiga former på ett från rättssäkerhetssynpunkt godtagbart sätt. Förslag härom har också framförts vid de utredningar som verkställts på olika delområden och även vunnit instämmande från atskilliga remissinstanser. Senast föreslog sålunda landskontorsutredningen (SOU 1967:22) att prövningsnämnderna skulle utbrytas från länsstyrelserna och ombildas till fristående länsskatterätter, i administrativt hänseende lydande under kammarrätten, som därmed skulle få i princip samma ställning i förhållande till länsrätterna som hovrätterna har till de allmänna underrätterna (se prop. 1970:103 s. 91 -92). Utredningens förslag om fristående länsskatterätter tillstyrktes av flertalet remissinstanser. En omorganisation inom länsstyrelsens ram förordades dock av bl. a. riksskattenämnden och tjugo länsstyrelser.

Enligt de i propositionen 1970:103 angivna riktlinjerna för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen skulle såväl länsskatterätt som länsrätt knytas till länsstyrelserna. Departementschefen medgav visserligen (prop. 1970:103 s. 152) att vissa synpunkter kunde anses tala för att förvaltningsrättskipningen skulle brytas ut ur länsstyrelserna och förläggas till helt fristaende organ. Samtidigt uttalade departementschefen emellertid att nuvarande organisation inte i praktiken innebar några vådor för rättskipningen samt att tillräckligt underlag för att nu pröva en fristående organisation saknades. De föreslagna, i länsstyrelserna inbyggda organen för förvaltningsrättskipning torde enligt departementschefen komma att fylla skäliga krav på effektivitet och rättssäkerhet.

I två likalydande motioner vid 1970 års riksdag, I:1193 och II:1406, föreslogs ett uttalande från riksdagens sida, att domstolarna borde organiseras som organ, fristående från länsstyrelserna, och att ordföranden skulle ha ställning som domare med lika höga krav som f. n. gäller ordinarie domare vid de allmänna domstolarna. Statsutskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända utlåtande 1970:132 att även enligt utskottets mening principiella skäl kunde anföras för att förvaltningsrättskipningen på länsnivå organisatoriskt bryts ut från länsstyrelsen. Med hänvisning dels till att de rättskipande organen enligt propositionen 1970:103 dock i praktiken skulle få en oberoende och jävsfri ställning, dels till att fortsatta överväganden om den regionala skatteorganisationen var avsedda, dels till det da ännu på flera punkter otillräckliga underlaget för en slutlig prövning av länsrättens uppgifter ansåg sig utskottet kunna godtaga regeringens förslag. Utskottet tillade att ett ställningstagande till frågan om en helt fristående förvaltningsrättskipning borde anstå i avvaktan på en kommande definitiv prövning. I en av utskottets folktoppleddamöter underskriven reservation uttalades häremot att de båda domstolarna, eftersom de organisatoriskt skulle ingå i länsstyrelsen och syntes avsedda att ha personal gemensam med länsstyrelsen, inte kunde anses få en helt oberoende och jävsfri ställning. Som motionärerna anförde, fortsatte reservanterna, borde man sikta till en organisation, där ordförande och föredragande i det dömande organet helt ägnar sig åt förvaltningsrättskipning.

Vid lagrådsgranskningen av det nu föreliggande förslaget uttalade lagrådet (s. 96–97 i propositionen) att en utbrytning av länsstyrelsernas förvaltningsrättskipning till helt fristaende organ skulle bäst överensstämma med avfattningen och andan i Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, såvitt angår domstolsprövning av lagligheten av frihetsberövanden. En sådan organisatorisk anordning skulle, fortsatte lagrådet, även från allmänna rättssäkerhetssynpunkter uppenbarligen vara att beteckna såsom överlägsen den i remissprotokollet föreslagna lösningen. Lagrådet konstaterade med beklagande att departementschefen i propositionen 1970:103 uttalat att det saknades tillräckligt underlag för att nu pröva en sådan organisation. Med hänsyn till den avsevärda förbättring som förslaget dock innebar blev lagrådets slutsats, att förslaget under de för

handen varande förhållandena borde godtagas i avvaktan på att i framtiden tanken på helt fristående regionala förvaltningsdomstolar kunde förverkligas.

Som framgår av den ovan lämnade redogörelsen har krav från en rad håll rests på en organisation med regionala förvaltningsdomstolar, som är helt fristående från förvaltningsmyndigheten (länsstyrelsen). Den nu föreliggande propositionen tillgodoser inte dessa krav. Dess förslag kan betecknas som ett steg i rätt riktning men ger enligt vår mening inte en tillfredsställande lösning. Förvaltningsrättskipningen, t. ex. skattemålen och målen om frihetsberövanden enligt barnavårdslagen eller nykterhetsvårdslagen, berör ofta mycket starkt enskilda personers förhållanden, både personligen och ekonomiskt. För att denna rättskipning skall kunna tillvinna sig allmänhetens fulla förtroende är det enligt vår mening nödvändigt att den utövas av domstolar, som är helt fristående från förvaltningsmyndigheten. Vi anser det därför angeläget att en sådan organisation snarast kommer till stånd.

Vad nu sagts innebär i och för sig en motivering för att yrka avslag på det föreliggande förslaget till omorganisation av förvaltningsrättskipningen på länsnivå i förening med en begäran om ett nytt förslag, som tillgodoser våra ovan redovisade synpunkter. Emellertid innehåller propositionen förslag om en välbehövlig omorganisation av länsförvaltningen i dess helhet. Det synes bli svårt att bibehålla förvaltningsrättskipningen i nuvarande former ens under en kortare övergångstid vid ett genomförande av reformen beträffande hela länsförvaltningen. Att fördröja denna reform är inte heller tilltalande. Härtill kommer, som ovan angivits, att den föreslagna organisationen med länsrätt och länsrättskatterätt dock är en förbättring i förhållande till nuläget.

Vår slutsats blir att propositionens förslag till ändrad organisation av förvaltningsrättskipningen på länsnivå bör godtagas som ett rent provisorium i avvidan på en snar reform, innebärande förvaltningsdomstolar som är helt fristående från länsstyrelserna. Vidare bör den mellankommunala skatterätten erhålla en från riksskatteverket fristående ställning. Även om vi alltså godtager propositionens förslag i stort sett som ett kortvarigt provisorium, vill vi dock föresla detaljändringar på ett par punkter.

Enligt propositionen skall skatterätt och länsrätt som regel bestå av en lagfaren ordförande samt minst tre och högst fyra nämndemän. Som jämförelse kan nämnas, att prövningsnämnd består av, förutom ordföranden, minst fyra och högst åtta ledamöter eller, om nämnden skall sammanträda på avdelningar, fyra ledamöter på varje avdelning. För beslutsförhet krävs, utöver ordföranden, minst tre andra ledamöter. Som lagrådet framhåller (s. 100 i propositionen) talar förvaltningsrättskipningens ökande betydelse och den åsikt om vikten av lekmannadeltagande som kom till uttryck vid omorganisationen av de allmänna underrätterna för några år sedan för att antalet nämndemän i förvaltningsdomstolarna inte bör sättas lägre än i tingsrätterna, dvs. fem nämndemän med möjlighet att under vissa förutsättningar godtaga en nedgång till fyra

nämndemän. Emellertid kan man inte heller bortse från departementschefens farhågor (s. 108) beträffande möjligheterna att rekrytera ett tillräckligt antal lekmän, som är både villiga att åtaga sig ett så krävande uppdrag som det här är fråga om och lämpade för uppdraget. Vi begränsar oss därför till ett förslag att länsskatterätt eller länsrätt som regel skall bestå av lagfaren domare jämte fyra nämndemän. Härigenom undvikes lika röstetal mellan två olika meningar. Av praktiska skäl – nämndeman kan få förfall, vara jävig i visst mål etc. – bör rätten dock vara beslutsför med ordförande och tre nämndemän.

Reglerna i den föreslagna 6 § gör skatterätt och länsrätt i stor utsträckning domför utan nämndemän. För många fall, främst vid beslut om förberedande åtgärder i målen samt vid avgörande av klara, rutinartade mål, är detta helt viss befogat av praktiska skäl. I andra fall, t. ex. vid interimistiskt återkallande av körkort eller vid omhändertagande för utredning enligt 30 § barnavårdslagen, är domförhetsregeln motiverad av kravet på ett snabbt beslut. Möjligheten att utdöma vite utan medverkan av nämndemän bör dock enligt vår mening utgå. Ofta kan ett vite uppgå till ett för den därav drabbade mycket kännbart belopp. Vidare kan fråga uppkomma t. ex. om jämkning av vitesbeloppet. – Härutöver anser vi att möjligheter för ensamdomare att avgöra mål enligt uppbördsförfattningarna inte bör omfatta mål om anstånd med inbetalning av skatt. Även ett sådant mål kan vara av stor betydelse för den enskilde.

Lagrådet framhåller i sitt yttrande att en fråga av stor principiell betydelse är i vilken utsträckning ordförande i länsskatterätt och länsrätt skall, med hänsyn till kravet att han som domare skall intaga en självständig ställning, kunna åläggas jämväl administrativa uppgifter inom länsstyrelsen och vilket slag av sådana uppgifter han skall kunna tilldelas. Självfallet är det av stor vikt, uttalar lagrådet, att dessa uppgifter inte är av sådan art att vederbörandes självständighet som domare och hans opartiskhet kan ifrågasättas. Som exempel nämner lagrådet, att tjänsteman inom huvudenheten för skatteförvaltning aldrig bör kunna utses till ordförande för länsskatterätt. Lagrådets slutsats är, att ett uttryckligt stadgande i frågan bör intagas i den föreslagna lagens 7 §. Lagrådet föreslår följande lydelse (propositionen s. 103):

”Om förvaltningsdomare i länsrätt och länsskatterätt har att fullgöra jämväl annan tjänstgöring inom länsstyrelsen, får han ej i denna tilldelas uppgifter som kan rubba förtroendet till hans opartiskhet i den dömande verksamheten.”

Departementschefen avisar lagrådets förslag under motivering bl. a. att en sådan bestämmelse kan ge upphov till vissa svårigheter vid tillämpningen.

Vi delar departementschefens uppfattning att en bestämmelse av den innebörd lagrådet föreslagit kan ge upphov till vissa tillämpningssvårigheter. Detta beror på den sammanblandning av dömande uppgifter och förvaltningsgöromål som propositionens förslag i viss utsträckning vidmakthåller och som kan undvikas helt endast om förvaltningsrättsskip-

ningen organiseras fullt fristående från länsstyrelserna i enlighet med vad som förordas i denna motion. Trots tillämpningssvårigheterna anser vi emellertid att den av lagrådet föreslagna bestämmelsen skulle fylla en betydelsefull funktion genom att inskräpa att den påtalade sammanblandningen måste begränsas så mycket som möjligt. Vi förordar därför att bestämmelsen i enlighet med lagrådets förslag intages i 7 §.

Som ovan nämnts är det meningen att förfarandet vid skatterätt och länsrätt skall regleras genom den förvaltningsprocesslag som föreslagits i remiss till lagrådet den 14 januari i år och som har ansetts vara avsedd att träda i kraft den 1 januari 1972. Lagen om skatterätt och länsrätt föreslås emellertid träda i kraft redan den 1 juli i år. Några regler om förfarandet under denna mellanperiod föreslås inte i propositionen nr 14. Under hand har vi emellertid fått upplysning om att förvaltningsprocesslagen avses skola träda i kraft redan den 1 juli i år såvitt angår förfarandet vid länsrätt och länsrättsrätt samt i övrigt den 1 januari 1972. Under dessa omständigheter vill vi beträffande förfarandereglererna nu begränsa oss till att framhålla det angelägna i att dessa regler kommer att garantera enskild part rätt att anlita biträde vid utförande av sin talan inför förvaltningsdomstol. Generella bestämmelser om sådan rätt saknas f. n. beträffande förfarandet inför länsstyrelse. Önskemålet om rätt till biträde bör enligt vår mening av riksdagen framföras till Kungl. Maj:t.

Under återopande av det anförda hemställer vi

att riksdagen vid behandlingen av propositionen nr 14

dels – under uttalande av att den i propositionen föreslagna organisationen av förvaltningsrättskipningen i första instans kan godtagas endast som ett provisorium – hos Kungl. Maj:t hemställer om förslag snarast möjligt till en organisation med förvaltningsdomstolar som är helt fristående från förvaltningsmyndigheterna;

dels för sin del beslutar om följande ändringar i förslaget till lag om skatterätt och länsrätt:

1. 5 § första stycket erhåller följande lydelse: "Skatterätt och länsrätt består av ordförande och nämndemän, om ej annat följer av 6 §. Antalet nämndemän skall vara fyra. Vid förfall för någon nämndeman är rätten dock domför även med tre nämndemän."

2. I 6 § tredje stycket utgår gruppen "mål om utdömande av vite". Sista punkten i nämnda stycke erhåller lydelsen "mål enligt uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna med undantag av mål om anstånd med inbetalning av skatt eller om arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt". Erforderlig redaktionell omarbetning av lagtexten, främst de olika punkternas numrering, torde böra anföras vederbörande utskott.

3. 7 § erhåller den av lagrådet förordade, på s. 103 i propositionen intagna lydelsen;

dels i skrivelse till Kungl. Maj:t framhåller angelägenheten av att kommande förslag till reglering av förfarandet inför skatterätt och länsrätt ger part uttrycklig rätt att anlita biträde vid utförande av sin talan inför dessa rätter.

Stockholm den 23 februari 1971

GUDMUND ERNULF (fp)

STEN SJÖHOLM (fp)