

Justitieutskottets betänkande

1981/82:5

om taxeringsfunktionärens straffrättsliga ansvar

Motion

I motion 1980/81:197 av Allan Ekström (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till ändring i taxeringsfunktionärernas straffrättsliga ansvarighet, innebärande att dessas undantagsställning snarast upphävs.

I motionen anförts att taxeringsnämnderna har att fatta avgöranden som är av största betydelse för medborgarnas ekonomiska förhållanden. Stora krav måste därför ställas på nämnderna, och fel och försummelser måste kunna beivras. I motionen anförts vidare att det så mycket mera saknas anledning att särbehandla taxeringsnämndernas ledamöter som detta kunde ge intryck av att de inte är ansvariga för sina beslut.

Nuvarande ordning

I 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) straffbeläggs myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning.

För att lagrummet skall vara tillämpligt krävs att någon i myndighetsutövning har åsidosatt vad som, enligt lag eller annan författning, gäller för myndighetsutövningen. Vidare skall gärningen – för det allmänna eller någon enskild – ha medfört förfång eller otillbörlig förmån som inte är ringa. Om gärningen har skett uppsåtligen döms för myndighetsmissbruk. Om den har skett av grov oaktsamhet döms för vårdslös myndighetsutövning. För det uppsåtliga brottet är straffet böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i högst sex år. För brott som begås av grov oaktsamhet är straffet böter eller fängelse i högst ett år.

Bestämmelsen gäller enligt sin ordalydelse alla som har att utöva myndighet. En undantagsregel finns dock i paragrafens tredje stycke. Där sägs att ledamöter i beslutande statliga och kommunala församlingar inte är underkastade ansvar enligt lagrummet för åtgärder i denna egenskap.

Dessutom finns en undantagsregel som är upptagen i övergångsbestämmelser till den lagändring genom vilket lagrummet fick sin nuvarande lydelse. Enligt denna gäller bestämmelsen om vårdslös myndighetsutövning t. v. inte i fråga om beslut angående taxering som fattas av taxeringsnämnd. Det är denna övergångsbestämmelse som motionären vill ha upphävd.

Historisk bakgrund

I 1809 års regeringsform fanns en bestämmelse om att taxeringsmän inte kunde göras ansvariga för sina beslut (113 §). När regeln infördes torde avsikten ha varit att skydda riksdagens beskattningsmakt mot regeringsmakten. Senare kom regeln att ses också som ett skydd för taxeringsmännen mot åtal från enskilda för felaktigheter i taxeringen (KU 1955:18). Genom justitieombudsmannens verksamhet kom det också att klarläggas att regeln gällde taxeringsnämndernas materiella beslut. För brister i den formella handläggningen kunde ansvar utkrävas (SOU 1965:64 s. 154).

Grundlagsbestämmelsen kompletterades med en bestämmelse i BrB om att ledamöterna i beskattningsnämnd inte skulle vara underkastade fullständigt ämbetsansvar; de kunde dömas för mutbrott och brott mot tystnadsplikt, men inte för tjänstemissbruk eller tjänstefel.

I sammanhanget kan nämnas att riksdagens ombudsmäns tillsyn över offentliga tjänstemän tidigare var kopplad till det straffrättsliga ansvaret.

Frågans tidigare behandling

Frågan om avskaffande av särställningen för taxeringsnämndsledamöterna har varit uppe i riksdagen vid flera tillfällen. År 1933 avslogs en motion om upphävande av 113 § i 1809 års regeringsform (KU 1933:11). Under 1950-talet väcktes motioner i ämnet vid tre tillfällen. Vid de två första avslogs motionerna med motiveringen att taxeringsorganisationen var under utredning (KU 1953:4, 1955:18). Vid det tredje tillfället begärde riksdagen att frågan skulle utredas (KU 1956:12, rskr 275). Så skedde också inom författningsutredningen som behandlade frågan i ett betänkande som lämnades år 1963. Utredningen ansåg att bestämmelsen inte var av sådan karaktär att den borde ha plats i en grundlag. Att gå in på frågan om bestämmelsens straffrättsliga utformning ansåg sig utredningen dock inte ha anledning till; frågan kunde inte ses isolerad från frågan om omfattningen av ämbetsansvaret i allmänhet (SOU 1963:17 s. 517 f).

År 1963 begärde riksdagen en utredning av riksdagens ombudsmannaämbetes organisation och verksamhetsformer. I samband härmed behandlade riksdagen bl. a. motioner om upphävande av 113 § i 1809 års regeringsform (KBa11.U 1963:1).

Åren 1964 och 1965 kom frågan upp igen. Vid det första tillfället ansåg riksdagen att någon åtgärd inte var påkallad med hänsyn till pågående utredningsarbete (KU 1964:26). Samma år förordade justitieombudsmannen i ett yttrande till bevillningsutskottet att taxeringsmännen underkastades ämbetsansvar (BeU 1964:61). Nästa år beslutade riksdagen att anhålla att de motioner som var aktuella då skulle lämnas över till den utredning man hade begärt två år tidigare – 1963 års JO-utredning (KU 1965:7). Senare år 1965 avlämnade JO-utredningen sitt betänkande. Utredningen ansåg sig av olika

skäl inte böra ta ställning till det svårbedömda spörsmålet huruvida 113 § i 1809 års regeringsform borde upphävas. Bl. a. hänvisade man till att ämbetsansvaret snart torde bli föremål för en översyn (SOU 1965:64 s. 162 f).

Frågan kom upp i riksdagen även året därpå. Bevillningsutskottet som beredde ärendet konstaterade att JO-utredningens betänkande var ute på remiss och motionerna föranledde ingen åtgärd av riksdagen (BeU 1966:28).

Bland remissinstanserna fanns justitieombudsmannen. I sitt yttrande uttalade han än en gång den åsikten att bestämmelsen i fråga borde upphävas (JO:s ämbetsberättelse 1967 s. 119).

År 1966 tillsattes en kommitté för att utreda bl. a. frågan om ämbetsansvaret - ämbetsansvarskommittén. Ämbetsansvarskommitténs förslag, som avlämnades år 1969 och år 1972 (SOU 1969:20, 1972:1), låg till grund för de regler i 20 kap. BrB som gäller nu. De tillkom år 1975. Då hade 1809 års regeringsform upphävts. I den nya regeringsformen finns ingen motsvarighet till den förra regeringsformens bestämmelse om taxeringsmännens ansvar. När de nuvarande bestämmelserna tillkom var taxeringsnämndsledamöternas ansvarsfrihet således inte grundlagsskyddad: reglerna i ämnet fanns i BrB.

1975 års lagstiftning innebar att ämbetsansvaret avskaffades och att det straffbara området inskränktes till att omfatta myndighetsmissbruk, vårdslös myndighetsutövning, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Ämbetsansvarskommittén hade föreslagit att särställningen för ledamöterna i taxeringsnämnderna skulle avskaffas och att 113 § i 1809 års regeringsform skulle upphävas. I detta avseende kom regeringens proposition i ämnet att få ett annat innehåll. Regeringen ansåg nämligen att frågan om taxeringsnämndsledamöternas ansvar skulle anstå t. v. såvitt gällde oaktsamma förfaranden och föreslog de särskilda övergångsbestämmelser som gäller i dag och som nu yrkas bli upphävda. I fråga om uppsåtliga förfaranden innebar regeringens förslag att taxeringsnämndens ledamöter skulle jämföras med andra befattningshavare.

I propositionen konstaterade departementschefen att taxeringsnämndens arbetsformer var särpräglade i olika avseenden. Den hade att handlägga ett stort antal taxeringar under en begränsad tidsperiod och svarade formellt för alla taxeringsbeslut oavsett om någon ändring skett i den skattskyldiges deklaration eller inte. Departementschefen redogjorde också för det arbete med en ny organisation av taxeringen som pågick: en reform beräknades kunna träda i kraft tidigast år 1978. Han ansåg att frågan om ansvar för oaktshetsbrott borde tas upp i samband med den närmare utformningen av den nya taxeringsorganisationen (prop. 1975:78 s. 182 f).¹

¹ En ny taxeringsorganisation i första instans har genomförts fr. o. m. 1979 års taxering (prop. 1977/78:181, SkU 55, rskr 362).

Med anledning av propositionen väcktes i riksdagen en motion i vilken begärdes en utredning om ansvarsförhållandena vid oriktig myndighetsutövning för befattningshavare i taxeringsorganisationen. Justitieutskottet som beredde ärendet delade uppfattningen att frågan om taxeringsmäns ansvar för värdslös myndighetsutövning borde anstå t. v. och tas upp i samband med den närmare utformningen av den nya taxeringsorganisationen. Riksdagen följde utskottet (JuU 1975:22 s. 108 f. jfr SkU 1975:31 s. 16).

Pågående utredningsarbete

År 1979 tillkallades en kommitté för att se över straff- och disciplinansvaret för funktionärer i offentlig verksamhet – tjänsteansvarskommittén (Ju 1979:13). Kommittén skall företa en i princip förutsättningslös granskning av ansvarssystemet (kommittéberättelsen 1980 del II s. 91 f). Enligt vad som har inhämtats avser kommittén, som planerar att avsluta sitt arbete under år 1983, att ta upp frågan om taxeringsfunktionärernas straffrättsliga ansvar.

Beslut av justitieombudsmannen år 1980

I ett beslut den 26 juni 1980 "Taxering i dataåldern – synpunkter för kommande år m. m." tog justitieombudsmannen upp frågan om taxeringsfunktionärernas ansvarighet och uttalade bl. a. följande.

Jag anser att taxeringsnämndernas ordförande, som andra tjänstemän och förtroendemän inom den offentliga förvaltningen, i sista hand bör bära ett straffrättsligt ansvar för beslut genom vilka de utsätter en eller flera skattskyldiga i ett taxeringsdistrikt för värdslös myndighetsutövning av detta slag. Detta är särskilt viktigt när det inträffade blottar systematiska brister eller en otillbörlig nonchalans mot en eller flera skattskyldiga (JO:s ämbetsberättelse 1980/81 s. 405 f).

Jag anser inte att det finns någon anledning att taxeringsnämndernas ordförande, liksom för övrigt inte heller övriga ledamöter, skall särbehandlas i straffrättsligt hänseende. Skälen för att göra så väger betydligt lättare än de som talar emot. Inte minst betänkligt skulle det vara om den i dag inte ovanliga uppfattningen, att taxeringsfunktionärerna kan göra hur de vill och inte är ansvariga för sina beslut, skulle få en vidare spridning. Jag har under hand fått reda på att tjänsteansvarskommittén (Ju 1979:13) tänker ta upp frågan om taxeringsfunktionärernas straffrättsliga ansvar (JO:s ämbetsberättelse 1980/81 s. 411)¹.

¹ Här kan vidare hänvisas till tidskriften Skattenytt 1981 s. 169 f.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet en motion i vilken efterlyses en skärpning i reglerna om taxeringsfunktionärernas straffrättsliga ansvar.

I 20 kap. 1 § brottsbalken straffbeläggs myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning. Med två undantag gäller ansvarsbestämmelserna alla som utövar myndighet. Det ena undantaget avser ledamöter i beslutande statliga och kommunala församlingar. Det andra gäller taxeringsfunktionärer; enligt övergångsbestämmelser till den nuvarande lagstiftningen skall föreskriften om vårdslös myndighetsutövning t. v. inte gälla i fråga om beslut angående taxering som fattas av taxeringsnämnd. Däremot gäller bestämmelserna om myndighetsmissbruk utan undantag för taxeringsfunktionärerna.

Den särskilda regleringen av taxeringsfunktionärernas straffrättsliga ansvar kan ledas tillbaka till 1809 års regeringsform. Från början torde avsikten ha varit att skydda riksdagens beskattningsmakt mot regeringsmakten. Senare har föreskrifterna i ämnet kommit att ses som ett skydd för taxeringsfunktionärerna mot åtal för materiellt felaktiga beslut vid taxering.

Motioner om att avskaffa taxeringsfunktionärernas särställning har avslagits av riksdagen under en lång följd av år. I flertalet fall har detta skett med hänvisning till pågående utredningsarbete.

Den övergångsbestämmelse som kritiseras i motionen tillkom i samband med att reglerna om de offentliga funktionärernas straffrättsliga ansvar reformerades år 1975. Att taxeringsfunktionärerna särbehandlades då motiverades med att taxeringsnämndernas arbetsförhållanden var särpräglade och med att en reformering av taxeringsorganisationen var nära förestående. Avsikten var att frågan om taxeringsfunktionärernas straffrättsliga ansvar skulle ses över i samband med den närmare utformningen av den nya organisationen. Fr. o. m. 1979 års taxering har en ny taxeringsorganisation i första instans införts. Den aviserade översynen har inte skett.

Justitieombudsmannen tog upp frågan om taxeringsfunktionärernas ansvar i ett beslut år 1980. Han uttalade bl. a. att han inte ansåg att det fanns någon anledning att taxeringsnämndernas ordförande eller övriga ledamöter skulle särbehandlas i straffrättsligt avseende. I beslutet upplyste han också om att han fått reda på att tjänsteansvarskommittén tänker ta upp frågan om taxeringsfunktionärernas straffrättsliga ansvar.

Den av justitieombudsmannen nämnda tjänsteansvarskommittén tillkallades år 1979. Den har i uppdrag att se över straff- och disciplinansvaret för funktionärer i offentlig tjänst. Också för utskottet har från kommitténs sida uppgivits att den avser att behandla frågan om taxeringsfunktionärernas straffrättsliga ansvar. Kommittén beräknar att avsluta sitt arbete under år 1983. Med hänsyn till det utredningsarbete som således pågår anser utskottet

att någon åtgärd inte är påkallad från riksdagens sida med anledning av motion 1980/81:197 och avstyrker därför bifall till den.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1980/81:197.

Stockholm den 3 november 1981

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstänga (fp), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s) och Stina Eliasson (c).