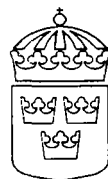


Konstitutionsutskottets yttrande

1989/90:KU6y

Valbarhetsvillkor för ledamot i
skattenämnd



1989/90
KU6y

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har hemställt om yttrande från konstitutionsutskottet över proposition 1989/90:74 om ny taxeringslag m.m. jämte motioner. Det begärda yttrandet avser främst frågan om krav på svenskt medborgarskap för ledamotskap i de tilltänkta nya skattenämnderna. Propositionen bygger på förutsättningen att något sådant krav inte bör uppställas. Utskottet begränsar sitt yttrande till frågan om regeringsförslaget på denna punkt står i överensstämmelse med regeringsformen.

Förslaget till taxeringslag

I propositionen föreslås genomgripande förändringar av skatteorganisationen och det rättsliga förfarandet på skatteområdet. De nuvarande länsskattemyndigheterna och lokala skattemyndigheterna ersätts med en skattemyndighet i varje län. På varje ort där det nu finns en lokal skattemyndighet inrättas ett lokalt skattekontor. Taxeringsnämnderna ersätts av särskilda förtroendeorgan — benämnda skattenämnder — i de nya skattemyndigheterna. Det skall finnas en nämnd vid varje skattekontor. Myndigheten skall fatta beslut med nämnd i de fall ett lekmannainflytande anses värdefullt, främst när fråga är om tvistiga omprövningar. Övriga beslut skall fattas av tjänstemän.

Skattemyndigheterna får en mer omfattande beslutsbehörighet än nuvarande taxeringsnämnder. De förslås kunna fatta vissa beslut som i dag fattas av länsrätten som första instans, bl.a. beslut om eftertaxering.

Den skattskyldige får liksom hittills överklaga beslut även om det inte gått honom emot. Skattemyndigheten skall pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och snarast ompröva beslutet. Ett överklagande får överlämnas till länsrätten utan föregående omprövning endast om det finns särskilda skäl. Ändrar skattemyndigheten beslutet på sätt som den skattskyldige begärt förfaller överklagandet. I annat fall skall handlingarna överlämnas till länsrätten för vidare handläggning.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får besluta att en skattenämnd skall bestå av flera avdelningar. I skattenämnd skall finnas ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden i skattenämnden skall vara tjänstemän vid skattemyndighet. De förordnas av riksskatteverket för högst tre år i taget.

Chefen för skattemyndigheten får träda in som ordförande i skattemyndigheten vid behandling av ärende som med hänsyn till dess särskilda beskaffenhet kräver hans medverkan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställer det antal övriga ledamöter i skattemyndigheten som skall finnas vid varje skattekontor. Sådana ledamöter väljs för högst tre år. Val av ledamot i skattemyndighet förrättas i princip av landstinget. Valbar till ledamot i skattemyndighet är den som har rösträtt vid val av kommunfullmäktige och är kyrkobokförd i en kommun som ingår i skattemyndighetens verksamhetsområde.

Tjänsteman inom skatteförvaltningen eller vid allmän förvaltningsdomstol eller nämndeman i allmän förvaltningsdomstol får inte väljas till ledamot i skattemyndighet.

I propositionen anføres bl.a. följande i medborgarskapsfrågan.

För närvarande krävs av ledamot och suppleant i taxeringsnämnd att vederbörande är svensk medborgare. Två utredningar, kommunaldemokratiska kommittén och diskrimineringsutredningen, har tagit upp frågan om medborgarskapskravet bör finnas kvar i samma omfattning som i dag (DsC 1983:4, Ds A 1984:6). På grundval av prop. 1985/86:7 om utlänningars rättsliga ställning har riksdagen beslutat att kravet på svenskt medborgarskap skall avskaffas på flera områden, där kravet på anknytning till Sverige kan tillgodoses på annat sätt (LU 12, rskr. 33). I den nämnda propositionen föreslogs dock inte några ändringar i fråga om medborgarskapskravet för ledamöter i taxeringsnämnd. Ett eventuellt avskaffande av kravet borde enligt propositionen prövas i samband med de förslag till genomgripande förändringar av taxeringsorganisationen som övervägdes inom skatteförenklingskommittén.

Enligt propositionen bör kravet på svenskt medborgarskap för ledamöter inte föras över på taxeringsnämndernas motsvarighet i den nya organisationen, skattemyndigheterna. Skattemyndighetens uppgifter och befogenheter kan inte anses vara av sådan karaktär att man måste kräva svenskt medborgarskap hos ledamöterna. Det får i stället ankomma på dem som väljer personer att inneha dessa uppdrag att bevaka att personerna i fråga har tillräckliga kunskaper i svensk rätt och svensk förvaltning. Därför föreslås att det för ledamot i skattemyndighet skall krävas kommunal rösträtt här i landet. Detta innebär att den som är utlänning för att kunna bli vald måste ha bott här i minst tre år och vara myndig.

Motioner

Nu aktuella valbarhetsregler tas upp i tre motioner. I motion 1989/90:Sk835 av Ylva Annerstedt (fp), som väckts under den allmänna motionstiden i år, behandlas nu gällande taxeringslag enligt vilken utländska medborgare är uteslagna från ledamotskap i taxeringsnämnd. Enligt motionen är detta inte rimligt bl.a. av det skälet att andra

kommunala förtroendeuppdrag är öppna för utlänningar. I motionen erinras om att i vissa kommuner är inemot 25 % invandrare och de flesta av dem utländska medborgare.

I motion 1989/90:Sk44 av Allan Ekström (m) framhålls bl.a. att skattenämnds beslut ofta kan vara av ingripande betydelse för den enskilde. Till grund för besluten kan ligga överväganden om innehållet i rättsnormer av olika slag. Dessa rättsnormer kan enligt motionen vara uttryck för värden och värderingar som ytterst är sprungna ur vår historia, tradition och vårt kulturarv. Enligt motionärens uppfattning bör offentlig makt i vårt land utövas av svenskar. Ledamot av skattenämnd bör därför vara svensk medborgare på samma sätt som gäller för nämndemän.

Motion 1989/90:Sk47 av Görel Thurdin m.fl. (c) innehåller följande förslag beträffande skattenämnderna. Dessa bör enligt motionen ha fasta medlemmar valda för en mandatperiod i taget. Ordförande och vice ordförande bör vara lekmän. På dessa måste ställas särskilt höga krav beträffande insikt i skattefrågor. Tjänstemännen i skattemyndigheten skall endast fungera som föredragande utan rösträtt. Skattemyndighetens chef skall ej kunna tjänstgöra som ordförande i skattenämnd. Till skillnad från propositionen anser motionärerna att det skall krävas svenskt medborgarskap för att komma på fråga som förtroendevald ledamot i skattenämnd.

Utskottets bedömning

Förslaget till ny taxeringslag har granskats av lagrådet. Den nu aktuella konstitutionella frågeställningen behandlas inte i lagrådets yttrande. Konstitutionsutskottet, som begränsar sitt yttrande till frågan om förslaget till ny taxeringslag står i överensstämmelse med grundlagen i berört avseende, får för sin del anföra följande.

Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse. I övrigt gäller enligt nämnda grundlagsstadgande den huvudprincipen att krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun får uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag.

Tidigare dvs. innan den nuvarande grundlagens regelsystem infördes gällde som huvudprincip att svenskt medborgarskap var villkor för erhållande av statstjänst. Författningsutredningen intog emellertid den ståndpunkten (jfr SOU 1963:7) att huvudregeln skulle bli den motsatta och att utlänning alltså i regel skulle vara oförhindrad att erhålla statstjänst. Grundlagberedningen anslöt sig härtill men föreslog vissa undantag motiverade med bl.a. hänsyn till rikets säkerhet och önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skall fattas av svenska medborgare. Reglerna i 11 kap. 9 § RF ansluter sig i sak till

grundlagberedningens förslag. Föredragande departementschefen betonade i grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 406) dels intresset av att få så kvalificerade innehavare som möjligt till allmänna tjänster, dels önskemålet om en intensifiering av det mellanfolkliga samarbetet.

I lagen om offentlig anställning (LOA 4 kap. 2 §) finns vissa bestämmelser om svenskt medborgarskap såsom villkor för statstjänst. Dessa bestämmelser ansluter direkt till vad nyss sagts om grundlagsregleringen på området i fråga. Vidare skall erinras om att den angivna huvudprincipen att utlänningar är jämställda med svenskar i fråga om tillträde till tjänster sedan gammalt gäller i kommunerna; endast sådana kommunala tjänster som tillsattes av statliga myndigheter förbehölls tidigare i regel svenska medborgare. Under arbetet med följdlagstiftningen till regeringsformen tog föredragande statsrådet (prop. 1974:174 s. 74) avstånd från tanken på en generell lagreglering på detta område för kommunernas vidkommande. Det kunde enligt departementschefen inte komma i fråga att annat än i mycket obetydlig omfattning, t.ex. beträffande vissa särskilt känsliga tjänster inom den specialreglerade kommunala förvaltningen, utestänga utlänningar från kommunal tjänst. Som känt gäller sedan 1975 att utländska medborgare har kommunal rösträtt här i landet och är valbara till kommunala förtroendeuppdrag under förutsättning att vederbörande har bott i Sverige minst tre år och är myndig.

Den fråga som enligt utskottet först bör ställas är om de tilltänkta nya skattemyndigheterna inkl. skattenämnderna är att betrakta som domstolar i den mening som anges i 11 kap. RF. Som tidigare framgått är avsikten att skattemyndigheterna i fortsättningen skall få mer omfattande beslutsbehörighet än nuvarande taxeringsnämnder. De föreslås sålunda kunna fatta vissa beslut som i dag fattas av länsrätten som första instans. Uppenbarligen är den verksamhet som skattemyndigheterna bedriver ofta av genomgripande betydelse för den enskilde. Emellertid är att märka att det processuella regelsystemet som skall gälla för de nya skattemyndigheterna i allt väsentligt överensstämmer med den ordning som en rad förvaltningsmyndigheter — såväl rent statliga sådana som s.k. specialreglerade kommunala organ — har att följa och iakttä. Det bör t.ex. framhållas att förvaltningsprocesslagen (1971:291) som gäller rättsskipningen i förvaltningsdomstolarna inte är avsedd att bli tillämplig på förfarandet i skattenämnd. Utskottet anser med hänvisning till det anförda att de nya myndigheterna på skatteväsendets område inte kan betraktas som domstolar i grundlagens mening.

Vad därefter gäller frågan om skattemyndigheterna och nämnderna har en sådan ställning i förhållande till regeringen att de är att anse som direkt underställda denna vill utskottet uttala följande. Visserligen kan regeringen och riksskatteverket anses ha ett övergripande ansvar för skattemyndigheternas och därmed skattenämndernas verksamhet. Det kan emellertid enligt utskottets uppfattning inte med fog hävdas att skatteorganen i fråga på sätt som förutsätts enligt 11 kap. 9 § är

myndigheter direkt under regeringen. Slutsatsen blir att förslaget till ny taxeringslag även på denna punkt står i överensstämmelse med grundlagen.

Som redan inledningsvis framhållits har konstitutionsutskottets prövning i nu berörda avseenden endast gällt regeringsförslagets grundlagsenlighet. Det får ankomma på skatteutskottet att ta ställning till lämpligheten av de föreslagna bestämmelserna om taxeringsverksamhetens framtida organisation.

Avslutningsvis vill utskottet erinra om att utskottet i annat sammanhang för ett par år sedan förordade en översyn av reglerna i 11 kap. 9 § RF (se KU 1987/88:6y).

Stockholm den 20 mars 1990

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönning (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Sören Lekberg (s), Torgny Larsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Ylva Annerstedt (fp), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Rosa-Lill Wåhlstedt (s) och Stig Bertilsson (m).

Särskilda yttranden

Anders Björck, Elisabeth Fleetwood, Stig Bertilsson (alla m) anför följande:

I likhet med vad som anfördes redan av grundlagberedningen och nu i följdmotionen Sk44 bör offentlig makt som rör enskildas rättsliga ställning i Sverige utövas av svenska medborgare. Detta bör beaktas av skatteutskottet vid den fortsatta beredningen av ärendet.

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anför följande:

Såvitt avser frågan i remissen från skatteutskottet om valbarhetsvillkor för ledamot i skattenämnd vill vi dessutom anför följande.

För att erhålla uppdraget som förtroendevald ledamot i skattenämnd skall erfordras svenskt medborgarskap. Ledamöterna bör även fortsättningsvis ha insikt i skattefrågor inte minst mot bakgrund av att de själva kan åtalas för tjänstefel. Det bör ankomma på skatteutskottet att beakta vad utskottet i dessa delar anfört vid den fortsatta beredningen av ärendet.

