

Något om prövningsnämndernas verksamhet

Av taxeringsinspektören Birger Wennberg

Helt nyligen hade författaren till dessa rader anledning att — i samband med vissa offentlighetsstudier — göra en del förfrågningar vid landets olika prövningsnämnder angående vissa detaljer i nämndernas verksamhet.

För vissa av frågorna och för de svar härpå, som välvilligt lämnats av föreståndarna vid de olika prövningsnämndskanslierna, kommer här en redogörelse att lämnas.

Följande spörsmål kommer att beröras, nämligen

1. Prövningsnämndens möjlighet att arbeta på avdelningar ;
2. Om föredragande i prövningsnämnden ;
3. Om protokollföring ;
4. Om samtidigt ledamotskap i taxeringsnämnd och prövningsnämnd ;
- 5- 6. Om suppleants närvaro i prövningsnämnd ;
- 7- 8. Om taxeringsintendents och taxeringsnämndsordförandes närvaro i prövningsnämnd ;
- 9-11. Om muntliga förhandlingar.

För att öka överskådligheten komma spörsmålen att redovisas punktvis.

1. Enligt 11 § 1 mom. i 1956 års taxeringsförordning skall varje län utgöra ett prövningsdistrikt, för vilket skall finnas en prövningsnämnd. Efter framställning av länsstyrelsen må Kungl. Maj:t med-

giva, att prövningsnämnden får sammanträda på två avdelningar. Vid fråga om beslut av principiell innebörd, liksom eljest, då särskilda skäl föranleda därtill, må nämnden i dess helhet företa mål eller ärenden till avgörande.

Möjligheten att arbeta på avdelningar fanns redan enligt 97 § 6 st. i 1928 års taxeringsförordning (efter en reform härutinnan år 1943). Enligt denna förordning uppställdes som villkor för att en prövningsnämnd skulle få sammanträda på två avdelningar, att ärendenas antal gjorde en uppdelning erforderlig. Detta villkor har slopats i 1956 års taxeringsförordning. Givet är emellertid att arbetsbördans storlek fortfarande får anses utgöra huvudskälet för arbete på avdelningar men även andra orsaker torde beaktas, såsom svårigheter att samla hela nämnden på grund av dåliga kommunikationer etc.

Som exempel på frågor av principiell innebörd kan nämnas dels anvisningar för det nästkommande årets taxeringar (93 § TF) dels mål av prejudicerande betydelse för andra hos nämnden anhängiggjorda mål dels ock mål av mera invecklad beskaffenhet. Förordningen lämnar öppet på vem det skall ankomma att avgöra, huruvida en fråga har principiell innebörd eller eljest är av sådan beskaffenhet att den bör avgöras av nämnden i dess helhet. Emellertid torde varje avdelning vara berättigad att hänskjuta avgörandet till sammanträde in plenum. Likaså torde

ordföranden redan före föredragningen på avdelning kunna förordna att så skall ske.¹

Den verkställda undersökningen ger vid handen, att 5 av landets prövningsnämnder arbetar på avdelningar. Ärendenas antal eller kommunikationssvårigheter eller båda delarna synes vara anledningen härtill. Från ett kansli har uppgivits, att man visserligen ej utnyttjat möjligheten att sammanträda på avdelningar men att man i stället inom sig utsett en delegation som före nämndens sammanträden gått igenom vissa ärendegrupper tillsammans med föredraganden.

2. Enligt 78 § andra stycket taxeringsförordningen är ordföranden *föredragande* i prövningsnämnden, ”där icke annan föredragande av länsstyrelsen utsetts”. Möjligheten att förordna särskild föredragande fanns redan enligt 1928 års taxeringsförordning, men då endast i vad avsåg vissa ”mål eller ärenden”. Denna inskränkning gäller ej längre. Vilken kategori av befattningshavare, som av länsstyrelsen skall förordnas till särskild föredragande, har ej angivits i lagtexten. Enligt förarbetena borde emellertid i första hand föreståndarna för prövningsnämndernas kanslier ifrågakomma (Bevillningsutskottet 1956: 56 s. 110).

Av svaren framgår också, att i de fall särskild föredragande förordnats, detta förordnande regelmässigt givits till föreståndarna på respektive kanslier. I 7 län tjänstgör föreståndaren ensam som föredragande, medan ordföranden och föreståndaren i 5 län dela på föredragningen. I återstående fall är ordföranden ensam föredragande.

¹ Lundevall: ”Handbok i taxeringsförfarandet” s. 32.

Det har i vissa sammanhang² betonats, att befattningshavare, som tjänstgör på taxeringssektion ej bör utses till föredragande med tanke på den åtskillnad man velat skapa mellan taxeringssektionens och prövningsnämndens arbetsuppgifter. Av svaren att döma synes den önskade åtskillnaden förefinnas.

3. Beträffande *protokollföringen* stadgas i 90 § första st. TF att protokoll skall föras av ”tjänsteman vid nämndens kansli”. Eftersom kansliet står under landskamrerarnas ledning lär det ankomma på denne att utse protokollförare.³ Då det för närvarande diskuteras, huruvida icke uppdraget att vara protokollförare regelmässigt kunde anförtros åt 1:e landskansliet i de län där sådana finnas, kan det måhända vara av visst intresse att veta, att uppdraget hittills anförtrots åt föreståndaren för prövningsnämndens kansli i ej mindre än 15 län. I två län handhaves protokollet av personal i länsnotaries tjänsteställning medan i återstående län 1:e landskansliet och landskansliet äro protokollförare.

4. En under förarbetena mycket diskuterad fråga var den, huruvida ledamot eller suppleant i PN samtidigt skulle få vara ledamot eller supleant i TN.

1928 års TF föreskrev, att högst halva antalet ledamöter och suppleanter i prövningsnämnd fick vara medlemmar i taxeringsnämnd i samma prövningsdistrikt. Under hänvisning till det sätt, varpå prövningsnämnden vore avsedd att fungera, nämligen som enbart besvärsprovande in-

² Bl. a. Lundevall: a. a. s. 231. Se även Hedborg, Björne, Walberg, Svensson: ”Taxeringshandbok”, andra upplagan s. 224.

³ Hedborg m. fl. a. a. s. 243.

stans, förklarade 1955 års taxeringssakkunniga att ledamot eller suppleant i prövningsnämnd ej samtidigt borde få vara ledamot eller suppleant i taxeringsnämnd. Samma ståndpunkt intogs av finansministern.

Vissa motionärer betecknade emellertid det föreslagna förbudet som opåkallat.

Bevillingsutskottet fann visserligen det föreslagna förbudet i princip berättigat men då utskottet å andra sidan hade sig bekant, att åtminstone inom vissa län svårigheter kunde förväntas uppstå att få lämpliga ordförande i taxeringsnämnderna om ej ledamöter eller suppleanter i PN finge användas, och vice versa, föreslog utskottet (Bevillingsutskottet 1956:56 s. 110) den uppmjukningen i det föreslagna förbudet, att sammanlagt högst två ledamöter och suppleanter finge vara ledamöter i TN. Bevillingsutskottets förslag dikterades, som nyss påpekats, utifrån rent praktiska synpunkter.

Det synes, som om den givna undantagsbestämmelsen utnyttjades i stor utsträckning. Sålunda förekommer inom ej mindre än 16 län, att två ledamöter eller suppleanter i PN samtidigt äro ledamöter eller suppleanter i TN, medan i fem län endast en ledamot eller suppleant samtidigt är ledamot i PN och TN. I återstående län har undantagsbestämmelsen ej kommit till användning.

Huruvida undantagsbestämmelsen i förekommande fall utnyttjats på grund av svårigheter att rekrytera nämnderna med lämpliga personer eller om den kommit till användning på andra grunder är ej lätt att klarlägga. Endast ur den förstnämnda synpunkten är ju undantagsbestämmelsen motiverad. Klart är emellertid, att förfarandet, att till ledamöter i prövningsnämnden utse ordförande och

ledamöter i taxeringsnämnden kan inverka menligt på förtroendet för prövningsnämndernas obundenhet i den dömande verksamheten. Ur denna synpunkt måste det anses lyckligt om stadgandet upphävdes.⁴

5. I prop. 1956:150 hade som ett fjärde stycke i 1 mom. av 12 § TF föreslagits, att suppleant skulle få närvara vid prövningsnämndens sammanträden endast då han inkallats på grund av hinder för ledamot att komma tillstädes. Den föreslagna bestämmelsen slopades under utskottsbehandlingen. Därvid anfördes:

”Enligt 12 § 1 mom. fjärde stycket i förslaget får suppleant närvara vid prövningsnämndens sammanträden endast då han kallats i anledning av att ledamot fått förhinder. I flera motioner har yrkats att detta förbud utgår. Enligt utskottets mening talar starka skäl för propositionsförslaget, som är ägnat att markera den mer domstolsmässiga karaktär man velat ge prövningsnämnden. Å andra sidan kan det i vissa lägen vara önskvärt att suppleanter är närvarande, även om hinder inte föreligger för ledamot. Suppleantens närvaro kan nämligen vara önskvärd med tanke på hans sakkunskap beträffande visst ärende eller viss grupp av ärenden eller för att nämnden skall erhålla tillgång till särskild ortskänedom. Emellanåt kan det vara befogat att suppleanten tjänstgör för att de ordinarie ledamöternas arbetsbörda ej skall bli oskäligt betungande. Utskottet finner sig därför med bifall till motionerna I:575 och II:761 samt II:800 i denna del böra föreslå att det förevarande stadgandet utgår. Det bör emellertid särskilt framhållas, att den därigenom öppnade möjligheten att inkalla

⁴ En sak för sig är, att ledamot i PN jämlikt 85 § TF skall avträda då fråga uppkommer om taxering i vars behandling han tidigare deltagit i TN samt att PN aldrig kan få en sådan sammansättning, att ledamöter med denna ”dubbla” funktion få majoritet — landskamreraren får ju ej ha uppdrag inom taxeringsnämnd.

suppleant bör begagnas restriktivt och endast då av ovan angivna eller liknande anledningar suppleantens närvaro är påkallad.” (Bevillingsutskottet 1956:56 s. 112.)

Tydligt är, att möjligheten att inkalla suppleant, oaktat ordinarie ledamot är närvarande, ej utnyttjas av prövningsnämnderna — i vart fall har ej så skett vid arbetet med 1959 års taxeringar. Av utredningen framgår nämligen, att endast en av landets prövningsnämnder begagnat sig av sagda möjlighet. Måhända får härav utläsas, att motionärerna överdrivit betydelsen av behovet att inkalla suppleant i förevarande fall.⁵ Det förtjänar också betonas, att suppleantens närvaro *kan* innebära en — måhända diskutabel — överrepresentation av resp. yrkeskategori. (Se här om mera nedan.) Skulle den tendensen fortsätta, att prövningsnämnderna ej känna behov av den givna möjligheten att inkalla viss suppleant för att på så sätt få viss sakkunskap eller ortskänedom eller för att lindra en stor arbetsbörda måste väl frågan om stadgandets eventuella slopande tagas upp till diskussion vid en eventuell revision av taxeringsförordningen.

6. Enligt 78 § TF skall ledamot, som är förhindrad att inställa sig, göra anmälan härom hos ordföranden, som inkallar suppleant i hans ställe. Att endast ordföranden äger denna befogenhet, sammanhänger med det förut nämnda förhållandet, att en viss suppleant kan äga speciell sakkunskap, vilken nämnden kan behöva. — Utnyttjas nu möjligheten, att på detta sätt tillföra nämnderna speciell sakkunskap? Av svaren att döma synes ej så vara fallet. Endast två nämnder ha nämligen uppgivit, att man — beträffande 1959 års taxering — vid förfall för den

ordinarie ledamoten inkallat viss suppleant för att därigenom tillförsäkra nämnden den erforderliga sakkunskapen. Regelmässigt synes i stället i första hand den suppleant kallas, som tillhör samma yrkeskategori som den ordinarie ledamoten. Detta förfaringssätt lär väl också — med tanke på principen om intresse-representation — vara godtagbart.⁶

7. Ett under förarbetena livligt diskuterat spörsmål gällde taxeringsintendentens närvaro vid prövningsnämndens sammanträden. Det slutliga stadgandet härom återfinnes i 79 § TF. I princip får endast nämndens ledamöter och tjänstemännen vid prövningsnämndens kansli vara närvarande vid sammanträdena. Taxeringsintendenten må emellertid komma tillstådes bl. a. för att lämna muntliga upplysningar i mål eller ärende, när prövningsnämnden ”för visst fall så finner av särskilda skäl påkallat”. Med tanke på det partsförhållande som enligt 1956 års TF finnes mellan den skattskyldige och taxeringsintendenten har det ansetts erforderligt att giva den nämnda undantagsbestämmelsen en mycket restriktiv utformning. Det är sålunda i rena undantagsfall som taxeringsintendenten får kallas till sammanträdena. (Här bortses givetvis från de muntliga förhandlingarna.)

Hälften av landets prövningsnämnder har uppgivit, att de utnyttjat möjligheten att tillkalla intendenten. Av dessa ha 9 angivit att så skett ”i enstaka fall” eller ”mycket sällan”.⁷

⁵⁻⁶ Det kan i detta sammanhang erinras om att PN jämlikt 15 § TF äger anlita biträde av sakkunnig, vid behandling av taxeringsfråga som kräver särskild sakkunskap.

⁷ Se närmare härom i ”Skattenytt” nr 3/1956 s. 81 ff.

8. I samma paragraf stadgas vidare, att även *ordförande* eller annan *ledamot i taxeringsnämnd* inom prövningsdistriktet må kallas att infinna sig vid sammanträde med prövningsnämnd för att meddela upplysningar. Härvidlag äro förutsättningarna mindre stränga än när det gällde att tillkalla taxeringsintendenten. Det räcker sålunda med att det anses erforderligt med ledamotens närvaro.

Reglerna om taxeringsintendentens och ledamotens närvaro inför prövningsnämnden äro undantagsbestämmelser från huvudregeln och torde ha förestavats av rent praktiska skäl. Om man beträffande stadgandet om möjligheten att tillkalla taxeringsintendenten kan säga att detta utnyttjats i anmärkningsvärd grad kan ett sådant påstående förvisso ej göras beträffande ordförandens eller ledamotens närvaro. Av svaren att döma, synes nämligen endast tre prövningsnämnder hittills ha kallat ordförande eller ledamot av taxeringsnämnd att lämna muntliga upplysningar. Med tanke på allmänhetens uppfattning om prövningsnämndens ställning som opartiskt dömande organ kan det diskuteras om de två senast behandlade undantagsbestämmelserna i en eventuell revision av 1956 års taxeringsförordning ej bör utgå. De erforderliga upplysningarna torde i förevarande fall utan nämnvärd olägenhet kunna inhämtas under beredningsstadiet.

9. Beträffande *muntliga förhandlingar* kan sägas att part, som begärt sådan förhandling hos prövningsnämnd regelmässigt får detta. Förfarandet är ju eljest i princip skriftligt. I blott två fall har det hänt att part förvägrats muntlig förhandling under motivering att förhandlingarna skulle vara utan gagn eller eljest framstå

som opåkallade. (80 § TF.) — Det sagda gällde beträffande 1959 års taxering.

10. Den möjlighet att förelägga *vite*, som enligt 81 § TF står prövningsnämnd till buds för att kalla skattskyldig till personlig inställelse vid muntlig förhandling inför prövningsnämnd, synes ej ha använts i någon nämnvärd utsträckning. I vart fall har ingen prövningsnämnd regelmässigt använt vite i sådana fall. Så var ju heller ej meningen. (Se prop. 1956: 150 s. 255.) Möjligheten att i förekommande fall kunna tillgripa ett vitesföreläggande är emellertid värdefullt i prövningsnämndsarbetet. För övrigt kan om vite i dylika fall sägas, att man vid bedömandet huruvida sådant skall föreläggas eller ej bör överväga, dels hur betydelsefullt det är att den skattskyldige höres personligen i målet dels hur stor sannolikheten är att den skattskyldige skall infinna sig utan vitesföreläggande.⁸

11. Prövningsnämnden äger ej rätt att — i samband med muntliga förhandlingar — förordna om vittnesförhör inför allmän domstol. Någon allmän vittnesplikt inför prövningsnämnden föreligger ej heller. Däremot kan man säga, att det förekommer en ”inskränkt” vittnesplikt. Enligt 81 § TF kan prövningsnämnden nämligen till förhandlingen *inkalla* envar, som är *uppgiftsskyldig* beträffande den taxering varom fråga är. Om denna möjlighet för prövningsnämnden att ålägga annan än den skattskyldige att närvara för att lämna upplysningar har 1955 års taxeringssakkunniga anfört:

”Att utredning i allmänhet förebringas av parterna utesluter inte behov av att prövningsnämnden själv inom ramen för

⁸ Hedborg m. fl. a. a. s. 229.

sin processledande funktion sörjer för att materialet fullständigas. Vidare är att beakta, att parterna i allmänhet — här bortses från tjänstemän och sakkunniga som anlitas av taxeringsintendenten — är beroende av att sakkunniga och vittnen, som de önskar åberopa, frivilligt ställer sig till förfogande. En möjlighet för prövningsnämnden att ålägga person, som icke är part, att inställa sig för att höras inför nämnden synes därför böra införas. Det vore givetvis tänkbart att, liksom i rättegång vid allmän domstol, stadga en allmän vittnesplikt inför prövningsnämnd. Detta torde emellertid vara att gå för långt.

Det kunde också ifrågasättas att efter mönster av vissa sociala lagar låta prövningsnämnden förordna om vittnesförhör vid domstol. Vi anser oss emellertid inte böra förorda regler med sådan innebörd. Anordningen skulle bli skäligen komplicerad och endast kunna användas i extrema undantagsfall.

Frågan synes kunna lösas efter följande riktlinjer. En skyldighet bör införas att inställa sig för att höras inför prövningsnämnd i mål om annans taxering, men den bör endast gälla den som är pliktig att, efter anmaning eller utan att sådan föregått, lämna uppgifter till ledning vid den ifrågavarande taxeringen. Någon ovillkorlig rätt för part att få tillgodosett sitt anspråk på att sådan person inkallas synes inte böra stadgas. Det bör i stället ankomma på prövningsnämnden att i varje särskilt fall pröva, huruvida vederbörande bör höras. Nämnden bör härvid vara obunden av om förhöret begärts av part eller ej.”

Det har ovan framhållits, att någon allmän vittnesplikt ej föreligger inför pröv-

ningsnämnden. Härav följer, att prövningsnämnden vid förhör med den uppgiftsskyldige — om han ej direkt medger annat — har att hålla sig inom ramen för uppgiftsskyldigheten. Ej heller får den uppgiftsskyldige höras under ed eller sanningsförsäkran. Något straffansvar kan sålunda ej knytas vid de uppgifter som lämnas. Skulle den uppgiftsskyldige ej vilja yttra sig, kan han ej tvingas därtill på annat sätt än att prövningsnämnden vid vite anmanar honom att skriftligen lämna upplysningar i frågan.⁹ Möjligheten för prövningsnämnden att i sin processledande funktion fullständiga materialet genom att inkalla en uppgiftsskyldig kan sålunda bli väsentligt reducerad. Om det beror på detta eller någon annan orsak, får vara osagt, ett faktum är emellertid att icke någon prövningsnämnd — av svaren att döma — hittills utnyttjat den givna möjligheten att inkalla uppgiftsskyldig till prövningsnämndens sammanträden. I detta läge synes frågan om införande av en allmän vittnesplikt inför prövningsnämnden väl värd att vid tillfälle tagas upp till diskussion. Utan tvivel skulle en allmän vittnesplikt i vissa lägen vara till gagn för utredningen. Givetvis finge bestämmelserna om en sådan allmän vittnesplikt givas en så restriktiv utformning att missbruk förebygges.

⁹ Hedborg m. fl. a. a. s. 230 f.