

Prövningsnämnden 150 år

En historisk återblick av t. f. länsassessor Birger Wennberg

Det har i år gått jämt 150 år sedan prövningsnämnden, eller prövningskommittén, som namnet var under den första tiden, inrättades som andra instans i skattemål. I anledning av "jubileet" skall här nedan göras en återblick på nämndens verksamhetsformer under de gångna åren.

Taxeringen tillgick före prövningskommitténs tillkomst på så sätt att sockenvis utsedda beredningskommittéer lämnade *förslag* till taxering. Dessa kommittéer skulle bestå av två adelsmän, tre personer av bondeståndet samt en "ståndsperson". Dessutom var pastorn i församlingen självskriven ledamot. Taxeringarna *fastställdes* därefter av taxeringskommittéer — i allmänhet en för varje härad. Som ordförande däri tjänstgjorde landshövdingen (eller den han utsåg i sitt ställe). Protokoll och taxeringslängder fördes av kronofogden resp. häradsskrivaren. Detta gällde beträffande taxeringarna på landet. I städerna fanns ej någon beredningskommitté. Där verkställdes uppskattningen av en taxeringskommitté, sammansatt av ett visst antal ledamöter av adel, prästeståndet, vartill f. ö. skollärare räknades, ståndspersoner samt ett övervägande antal borgare. Samtliga omnämnda förtroendemän skulle avlägga en särskild ed. Vid ev. omröstningar gällde på denna tid majoritetens åsikt men vid lika röstetal den mening som blev "till kronans största förmån".

Den som var missnöjd med vad taxeringsmännen "påfört och stadgat" kunde

besvåra sig hos taxeringskommittén medan denna ännu var samlad. Eljest skulle besvär anföras inom 14 dagar från den tid debetsedlarna stått att avhämta. Sådana besvär skulle anföras antingen hos K. B. eller hos en särskild "kompromissrätt". I sistnämnda fall skulle den skattskyldige "anmäla sig om kompromissrätts erhållande, i städerna hos magistraten och å landet hos häradsskrivaren." Kompromissrätten hade fem ledamöter, varav klaganden fick utse två och K. B. två, medan den femte ledamoten utgjordes av en ledamot av vederbörande taxeringskommitté. Besvär av kronans ombud skulle alltid prövas av kompromissrätt. Kompromissrättens beslut fick ej överklagas.

Berednings- och taxeringskommittéerna bibehöllos i den bevillningsförfordning som tillkom den 18 augusti 1812. Däremot avskaffades kompromissrätterna och i deras ställe inrättades i varje län en ståndsviss sammansatt *prövningskommitté* med uppgift att granska taxeringsförfordningarna och verkställa jämkningar och rättelser däri. Som ordförande tjänstgjorde landshövdingen. Denne hade även rösträtt i kommittén. Vid sammanträdena skulle även landskamreraren närvara, dock utan att vara röstberättigad. Ledamöterna, som till antalet voro femton, utsågos av länsstyrelsen bland personer som föreslagits av taxeringskommittéerna. De föreslagna skulle vara medlemmar av vederbörande taxeringskommitté. I Stockholms stads prövningskommitté

skulle som medlemmar även ingå ett kammarråd och en ledamot av kammarrätten.

Besvär över taxering anfördes hos prövningskommittén (medan besvär över debitering anfördes hos K. B.). Över kommitténs beslut fick besvär anföras direkt hos Kungl. Maj:t. Emellertid skulle kammarkollegium yttra sig över besvaren.

År 1815 gjordes den ändringen att besvaren skulle prövas och avgöras av kammarkollegium och efter år 1823 av kammarrätten. Besvaren kunde därefter i laga ordning dragas under Kungl. Maj:ts prövning.

År 1841 avskaffades beredningskommittéerna. I samband härmed ändrades antalet ledamöter i prövningskommittéerna från femton till tjugo under motivering att prövningskommitténs arbete bleve både mera besvärligt och mera ansvarsfullt än tidigare, enär ju taxeringen ej längre skulle bliva föremål för särskild beredning. Betr. omröstning föreskrevs, att "om taxeringsmännen stannade i olika mening, den mening skulle gälla som var till den skattskyldiges förmån", alltså ej som förut till förmån för kronan.

Genom bevillningsförordningen den 6 april 1859 upphörde den tidigare stadgade skyldigheten för ledamöterna i prövningskommittéerna att avlägga särskild ed. I stället skulle vissa paragrafer i bevillningsförordningen uppläsas före sammanträdetes början.

Intill år 1861 hade bevillningen uttagits som en avgift för viss klass av skattskyldiga. Genom 1861 års bevillningsförordning avskaffades detta system. I stället uttogs bevillningen dels av fast egendom,

dels av behållen inkomst av kapital och arbete.

Genom samma förordning återtogs — även för städerna — de tidigare beredningarna, nu under namnet bevillningsberedningar. Beredningarna föreslog den "bevillningsavgift" som borde utgå. Över beredningarnas förslag fick missnöje anmälas till taxeringskommittéerna, som fastställde bevillningsavgifterna. Fortfarande fanns i varje län och i Stockholms stad en prövningskommitté med uppgift att granska bevillningstaxeringarna samt pröva och avgöra anförda besvär eller annars framställda anmärkningar på grund av taxeringskommittéernas vidtagna åtgärder och beslut. Antalet ledamöter i prövningskommittéerna utgjorde vid denna tidpunkt tjugo, högst trettio. Landshövdingen var fortfarande ordförande men han ägde ej längre rätt att delta i besluten. Såsom "kronombud" skulle landskamreraren övervara sammanträdena med skyldighet att göra de anmärkningar och framställningar, vartill han fann sig föranlåten. Besvär rätt hade — om man bortser från den "anmärkningsrätt", som tillkom landskamreraren — endast den enskilde. Genom 1868 års bevillningsförordning utsträcktes emellertid denna besvär rätt till att omfatta även kommunerna, dock med viss begränsning.

Något utanför ämnet men likväl förtjänt av uppmärksamhet är ett förslag som väcktes av förberedande skattejämningskommittén år 1876 och som därefter upptogs av skatteregleringskommittén år 1881. Förslaget, som syftade till en fullständig omläggning av instansordningen, gick ut på att en ny sista instans över prövningsnämnden (förutvarande prövningskommittén) skulle inrättas.

Denna nya instans, benämnd överskattenämnd, skulle enligt förslagen vara gemensamt för hela riket. Den skulle bl. a. avgöra alla besvär över prövningsnämndernas beslut samt granska de lägre nämndernas taxeringar. Förslaget mötte emellertid stark kritik och kom att stanna på papperet.

Enligt 1883 års bevillningsförordning utfördes taxeringen av bevillningsberedningar, taxeringsnämnder och prövningsnämnder. Kommunerna erhöles nu oinskränkt besvär rätt. F. ö. förtjänar omnämnas, att skattskyldig som blivit taxerad till bevillning inom en kommun utan att vara skattskyldig inom kommunen enligt praxis ansågs äga viss extraordinär besvär rätt. Prövningsnämndens sammansättning och arbetsuppgifter voro oförändrade. — Från denna period kan antecknas, att besvär även kunde anföras till prövningsnämnderna över taxeringsnämndernas beslut rörande brännvinsförsäljningsavgift av gästgiverier m. fl.

Genom riksdagsbeslut år 1895 infördes en bestämmelse om att länsstyrelsen vid kallelse till prövningsnämndens första sammanträde skulle tillställa ledamöterna en förteckning över inkomna besvärsskrifter med redogörelse för de yrkanden som gjorts i besvaren. Genom denna anordning ville man möjliggöra för ledamöterna att på förhand skaffa sig kännedom om och pröva giltigheten av de anförda klagomålen. Bestämmelsen gällde ej för Stockholms stad.

Besvär rätten utsträcktes åren 1897 och 1898 till att omfatta vägstyrelse resp. municipalsamhälle.

Genom förordningen den 21 juni 1902 om inkomstskatt infördes bestämmelser om obligatorisk självdeklaration. Enligt de sakkunniga borde självdeklarationens

införande för de skattskyldiga medföra en ingalunda obetydlig fördel med avseende på det processuella förfarandet i taxeringsmål. Enligt hittills gällande bevillningsförordning var bevisbördan utslutande lagd på den, som påyrkade ändring i åsatt taxering. Om den skattskyldiges egna uppgifter skulle läggas till grund för taxeringarna måste detta enligt de sakkunniga innebära en väsentlig förändring härutinnan. Det finge anses ligga i sakens natur att uppgifterna i regel komme att följas. Om uppgifter ej följdes skulle skälen härför tydligt angivas i taxeringslängd eller protokoll och särskild underrättelse om avvikelser meddelas.

År 1907 försvunno beredningsnämnderna definitivt, varefter det endast fanns två beskattningsnämnder, nämligen taxeringsnämnd och prövningsnämnd. F. ö. kan påpekas, att beskattningen fr. o. m. detta år kom att avse föregående års inkomster mot tidigare det löpande årets.

I detta sammanhang kan också erinras om två motioner, som väcktes vid 1917 års riksdag och vari föreslogs rätt för ledamot i taxeringsnämnd att överklaga nämndens beslut hos prövningsnämnden. Motionerna föranledde emellertid icke någon riksdagens åtgärd. Bevillningsutskottet anförde därvid bl. a. att en taxeringsnämnd vore nära jämförlig med en kollegial domstol och att en rätt för domstolsledamot att överklaga domstolens beslut torde vara främmande för processuell teori och praxis.

År 1918 medgavs länsstyrelserna rätt att — såvitt gällde prövningsnämnd — på statens bekostnad anlita sakkunnigt biträde. Dittills hade detta skett mera på privat väg genom kronoombudet i prövningsnämnden.

Genom riksdagsbeslut år 1922 utsträcktes tiden för avslutandet av prövningsnämndsarbetet till den 10 oktober. Samma år inrättades den s. k. särskilda prövningsnämnden, vars uppgift var att behandla sådana extraordinära besvär som inkommit under tid som den ordinarie prövningsnämnden ej var samlad. Dessa särskilda prövningsnämnder utgjorde en delegation (3 ledamöter) inom den egentliga prövningsnämnden.

1928 års taxeringsförordning med därtill hörande kungörelse med vissa föreskrifter rörande taxeringsförfarandet kom att — låt vara med åtskilliga ändringar — gälla under de påföljande 30 åren. Genom 1928 års lagstiftning tillkom den mellankommunala prövningsnämnden, som utgjordes av ordförande och sju av Kungl. Maj:ts årligen förordnade ledamöter. Den mellankommunala prövningsnämndens verksamhetsområde var hela riket och dess uppgift var att handlägga taxeringar i sådana fall, där de skattskyldiga haft förvärvskällor som enligt kommunalskattelagens bestämmelser om beskattningsort voro att hänföra till särskilda prövningsdistrikt. De åligganden, som hos länsprövningsnämnderna ankom på landskamrerarna fullgjordes hos mellankommunala prövningsnämnden av ett allmänt ombud.

Den ordinarie prövningsnämnden hade en dubbel funktion, dels skulle den vara besvärsinstans, dels beskattningsjury. I den sistnämnda funktionen hade den att granska och pröva alla årets taxeringar. Den särskilda prövningsnämnden ägde alltjämt bestånd. Jämfört med den ordinarie nämnden hade den särskilda nämnden begränsade befogenheter. Den kunde sålunda endast träda i funktion sedan besvär anförts eller framställningar gjorts.

I samband med 1943 års omorganisation av taxeringsorganisationen inrättades taxeringsintendentbefattningar i varje län. På taxeringsintendenterna överflyttades flera arbetsuppgifter, som dittills legat på landskamrerarna, bl. a. bevakandet av det allmännas rätt i besvärs mål rörande taxering. Åt landskamrerarna uppdrogs bl. a. att vara ordförande i prövningsnämnden.

Mot 1928 års taxeringsförordning kom med tiden att riktas grava anmärkningar, alla partiella reformer av densamma till trots. Bl. a. påtalades att föreskrifterna ej tillät en effektiv taxeringskontroll. Ej heller kunde de skattskyldigas rättssäkerhet i taxeringsprocessen anses tillgodosedd sådana föreskrifterna voro utformade. Det fanns sålunda ej tillräckliga garantier för en sakkunnig och objektiv prövning av målen, parterna processade ej med varandra på ett likvärdigt sätt etc.

Den nu gällande taxeringsförordningen utfärdades den 23 november 1956. Den har grundats dels på 1928 års taxeringsförordning dels på de betänkanden som 1950 års skattesakkunniga och sedermera 1955 års taxeringssakkunniga framlagt. Förordningen har varit i kraft sedan den 1 januari 1958.

Den nya taxeringsförordningen innebär tvivelsutan ett stort steg framåt ur processuell synpunkt. Prövningsnämndens tidigare dubbelställning av på en gång dömande och granskande organ har upphört. Genom en rad åtgärder har man omvandlat prövningsnämnderna till renodlade besvärsinstanser. Inför nämnden processa numera parterna — den skattskyldige och taxeringsintendenten — som likaberättigade parter. Taxeringsintendenten äger ej längre rätt att närvara vid nämndens överläggningar. Det muntliga

förfarande som redan genom 1943 års ändringar i 1928 års taxeringsförordning kunnat äga rum, har i den nya taxeringsförordningen fått ökad stadga. Besvär, som biträts av motpart eller däri uppenbara felaktigheter förekommit får avgöras av ordföranden ensam på nämndens vägnar. Vidare kan omnämnas att de skattskyldiga beretts vidgade möjligheter att anföra besvär i extraordinär ordning.

För att markera åtskillnaden mellan den dömande och den fiskaliska verksamheten har på varje länsstyrelse inrättats ett prövningsnämndskansli för bl. a. beredning av målen.

De förordningar som föregått 1956 års taxeringsförordning har helt visst uppvisat brister i många avseenden. Det vore emellertid orätt att enbart bedöma desamma ur vår tids synvinkel. Man måste ha i minnet att de tillkommit under andra förutsättningar och varit avsedda att täcka helt andra situationer än de som varit aktuella för våra dagars lagskrivare. Även 1956 års taxeringsförordning kan i vissa delar fort nog bli inaktuell. En fortsatt utveckling mot allt högre inkomster för landets skattskyldiga kan till följd av progressiviteten vid beskattningen medföra att än strängare krav resas på processordningen. Det kanske därför inte kommer att dröja alltför länge innan man också måste taga itu med en översyn av den väl genomtänkta taxeringsförordning som nu anger ramen för

prövningsnämndsarbetet. Förutom ändringar av detaljer av mera formell natur kan det då måhända bli aktuellt att t. ex. införa ett större mått av muntlighet i förfarandet, låt vara att tendenserna för dagen icke giva anledning till ett sådant antagande. Det kanske också blir aktuellt att närmare överväga den tidigare väckta tanken att i varje län inrätta en sorts rättshjälpsanstalt enbart för skattemål för alla de skattskyldiga som icke förmå att på ett riktigt sätt tillvarata sina intressen i skatteprocessen. Kanske det också ur arbetsteknisk synpunkt kan bli aktuellt att utöka katalogen över de mål som för närvarande kunna avgöras av ordföranden ensam på tjänstens vägnar o. s. v. Det kanske t. o. m. blir aktuellt med ännu radikalare åtgärder än som hittills företagits för att ge prövningsnämnden en oberoende ställning som besvärsprovande instans.

Litteratur

Eberstein: "Om skatt till stat och kommun", del. 1. (1929)

Linde: Sveriges finansrätt (1887)

Rydin: P. M. angående det svenska skatteväsendets utveckling (Bih. t. riksdagsprot. 1883, 2:a saml., 2:a avd., 3 b.) men framför allt de historiska avsnitten i

Sandström: Om taxering (1940) samt S. O. U. 1942:49.