

Skatteförvaltningsreformerna

Av förste taxeringsintendenten Karl-Axel Rönquist

År 1971 kommer omfattande reformer av skatteförvaltningen att genomföras. Ändringarna gäller både den centrala förvaltningen och den till länsstyrelserna knutna organisationen. Till grund för reformerna ligger landskontorsutredningens förslag (SOU 1967:22). Landskontorsutredningen föreslog att man på det centrala planet skulle inrätta en riksskattestyrelse, som skulle överta huvuddelen av de uppgifter som nu ankommer på riksskattenämnden (RN), centrala folkbokförings- och uppboränsnämnden (CFU), kontrollstyrelsen, kupongskattekontoret och allmänna ombudet hos den mellankommunala prövningsnämnden (MKPN). Enligt förslaget skulle dock RN vara kvar som en fristående myndighet för uppgifter av judiciell natur, såsom att lämna förhandsbesked, bindande förklaringar och anvisningar rörande tolkningen av författningsbestämmelser.

Landskontorsutredningen föreslog vidare genomgripande förändringar på länsplanet i anslutning till de förslag som samtidigt avgavs av länsförvaltningsutredningen (SOU 1967:20 och 21). Med hänsyn till skatteförvaltningens speciella ställning inom länsstyrelsen och som en konsekvens av länsförvaltningsutredningens förslag att koncentrera den regionala samhällsplaneringen till länsstyrelsen ansåg landskontorsutredningen att de skatteförvaltande funktionerna, som är i huvudsak förlagda till länsstyrelsens taxerings-, uppboräns- och datasektioner, borde brytas ut. Hithörande uppgifter borde i stället läggas på särskilda regionala myndigheter, skatteverk. Riksskattestyrelsen skulle härvid bli skatteverkens centralorgan. Förslaget innebar också att prövningsnämnderna skulle ombildas till fristående domstolar — prövningsnämnderna i länen till länskskatterätter och MKPN till en mellankommunal skatterätt.

En närmare redogörelse för landskontorsutredningens förslag och sambandet med länsförvaltningsutredningen har lämnats av regeringsrådet Sten Walberg i Skattenytt 1967 nr 6 — 7.

Riksskatteverket

Principbeslutet

Landskontorsutredningens arbete var, som framgår av utredningens namn, i första hand inriktat på frågan om den regionala skatteförvaltningen bör vara knuten till länsstyrelsen eller brytas ut till fristående organ. Utredningens andra huvuduppgift gällde skatteförvaltningens centrala organisation.

Statsmakterna har emellertid först tagit ställning till förslaget om den centrala organisationen. I prop. 1969:127 framhöll departementschefen att frågan om en

utbrytning av skatteförvaltningen från länsstyrelsen lämpligen borde bedömas i sammanhang med frågan om länsförvaltningens framtida organisation. Den omständigheten att man, då propositionen lades fram för riksdagen, inte kunde ta slutgiltig ställning till frågan hur den regionala skatteförvaltningen skulle ordnas, ansågs inte hindra att man fattade principbeslut rörande den centrala organisationen. Oavsett hur skatteförvaltningen på länsplanet organiserades, borde man nämligen göra en omorganisation på riksplenet. Propositionen, som innehöll riktlinjer för en sådan omorganisation den 1 januari 1971, antogs av 1969 års höstriksdag (BeU 63 rskr 342).

Propositionen anslöt sig i huvudsak till landskontorsutredningens förslag. Ett par betydelsefulla ändringar skedde dock. Utredningens förslag att RN skulle vara kvar som en fristående myndighet vid sidan av den centrala förvaltningsmyndigheten godtogs sålunda inte. Departementschefen fann det möjligt att tillgodose utredningens syften inom ramen för en enda myndighet, riksskatteverket. Ärenden rörande förhandsbesked, bindande förklaringar och vissa dispenser skall sålunda avgöras inom verket av en särskild nämnd. Den avses i likhet med den nuvarande RN ha olika sammansättning vid handläggningen av ärenden rörande direkt och indirekt skatt. Det är också meningen att nämnden liksom f. n. RN skall vara sammansatt av företrädare för skilda intressegrupper. Till skillnad från vad som nu gäller kommer inga anvisningar, alltså inte heller de som rör tolkningen av författningsbestämmelser, att handläggas av nämnd, utan de blir rena verksärenden.

Riksskatteverkets chef blir ordförande i nämnden. Uppgifterna som ordförande skall dock bli fördelade, och tanken är att de i huvudsak skall ankomma på särskilt förordnade vice ordförande. Bevillningsutskottet framhöll i sitt betänkande att det kan uppkomma en konfliktsituation för verkschefen, om han deltagit i beslut rörande anvisningar inom visst ämnesområde och sedan i ärende om förhandsbesked avseende samma eller liknande fråga fungerar som ordförande i nämnden. Utskottet förutsatte därför att det skall föreskrivas att ordföranden i nämnden inte får delta i behandlingen av ärende när han i egenskap av verkschef kan antas vara bunden av ett tidigare beslut.

En annan avvikelse från utredningsförslaget gäller sjömansskattekontoret. Detta kontor, som nu utgör en sektion hos länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, kommer att ingå i riksskatteverket. Sjömansskattekontoret kommer dock alltså att vara lokaliserat till Göteborg.

Statsmakternas beslut innebär alltså en stark koncentration till riksskatteverket av centrala eller andra för landet gemensamma uppgifter på skatteområdet. Verket kommer att ersätta nuvarande RN, CFU och kontrollstyrelsen. Vidare övertar verket de uppgifter som nu ankommer på kupongskattekontoret, sjömansskattekontoret och allmänna ombudet hos MKPN.

Riksskatteverket kommer emellertid också att ha hand om vissa uppgifter utanför skatteområdet. Kontrollstyrelsens nykterhetspolitiska uppgifter övertas sålunda övergångsvis av verket. Det har förutsatts att organisationsfrågorna på det nykterhetspolitiska området kommer att omprövas när alkoholpolitiska utredningen har

lagt fram sitt förslag. Riksskatteverket blir också central valmyndighet, en funktion som nyligen lagts på CFU.

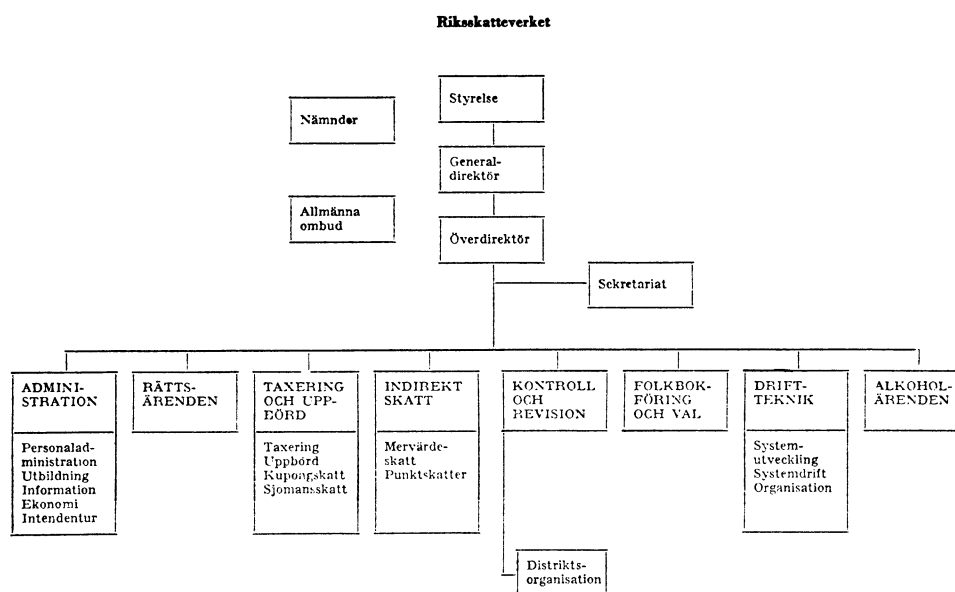
Riksskatteverkets organisation

I fråga om riksskatteverkets organisation bestämdes i principbeslutet att verket skall ha en styrelse med verkschefen som ordförande och lekmanaledamöter. Den närmare organisationen har utretts av en organisationskommitté, riksskatteverkskommittén, som också har till uppgift att under medverkan av statskontoret i övrigt förbereda omorganisationen. Kommittén lämnade den 16 februari 1970 en promemoria (Stencil Fi 1970:3) med förslag rörande verkets organisation. På grundval därav har statsmakterna nu beslutat i organisationsfrågan (prop. 1970:55, SU 92 rskr 218).

Det har i några fall varit nödvändigt att bestämma hur riksskatteverkets verksamhetsområde skall avgränsas mot andra organ än dem som direkt berörs av omorganisationen. Riksskatteverket kommer sålunda att överta uppgifter från riksrevisionsverket och länsstyrelsernas utbildningsnämnd. Från riksrevisionsverket förs över kontrollen av skattedebiteringen, granskningen av avräkningen mellan statsverket och kommunerna av kommunalskatt och av besluten om skatteutjämningsbidrag samt en del tillsynsuppgifter på skatteområdet, främst uppgiften att meddela föreskrifter om arbetsrutiner och att fastställa formulär till blanketter för befrielse från restavgift och för debitering, uppbörd och redovisning av vissa skatter och avgifter. Den omfattande utbildning på skatteområdet som länsstyrelsernas utbildningsnämnd nu anordnar förs över till verket. Sådan utbildning som inte är fackinriktad utan har en mera allmän karaktär anses dock i princip böra ankomma på statens personalutbildningsnämnd.

I propositionen angående organisationen framhölls att verksamheten på skatteområdet syftar till att nå en rättvis och likformig beskattning. Utifrån detta mål kan man härleda tre huvuduppgifter för riksskatteverket, vilka dock delvis går in i varandra. En av dem är att genom information, råd och anvisningar till allmänhet och myndigheter sprida kännedom om skattelagstiftningen och hur den skall tolkas och tillämpas. Vidare måste organisation och arbetsformer inom skatteväsendet kontinuerligt anpassas till de krav som följer av förändringar i beskattningens innehåll men också av förändringar i samhällsutvecklingen på olika områden. Det är således en andra huvuduppgift att utveckla och anpassa organisation, system, rutiner, blanketter och tekniska hjälpmedel så att man når effektivitet i beskattningsverksamheten. För att få till stånd en rättvis beskattning krävs att de uppgifter som den skattskyldige lämnar och som utgör skattemyndigheternas beslutsunderlag är riktiga. Detta förutsätter information och ett sanktionssystem. Men för att sanktionssystemet skall få avsedd effekt måste det förenas med en effektiv kontroll av att de uppgifter som författningen enligt skall lämnas verkligen kommer in och att de också är riktiga. En tredje huvuduppgift för riksskatteverket är att svara för kontrollfunktionen i den nu angivna meningen.

Till grund för verksamheten inom riksskatteverkets arbetsområde ligger ett omfattande och svåröverskådligt författningskomplex. Detta förhållande har ansetts kräva en specialisering inom verket på sakområden. Också med hänsyn till nuvarande myndigheters struktur och för att omorganisationen skall kunna genomföras så friktionsfritt som möjligt har riksskatteverkskommittén i sitt av statsmakterna godtagna förslag stannat för att lägga de olika sakområdena till grund för indelningen på huvudenheter. Kommittén har dock ansett det lämpligt att bilda vissa funktionellt betingade enheter.



Riksskatteverkets organisation åskådliggörs av förestående tablå. Som framgår av den utgörs verksledningen av en generaldirektör och en överdirektör. De biträds av ett sekretariat med bl. a. en pressombudsman för kontakterna med massmedia. Under verksledningen skall verket vara indelat i åtta huvudenheter, en för administration, en för rättsärenden, en för taxering och uppbörd, en för indirekt skatt, en för kontroll och revision, en för folkbokföring och val, en för driftteknik och en för alkoholärenden. Vidare skall det finnas en enhet för allmänna ombud.

Riksskatteverkets gemensamma servicefunktioner sammanförs i enheten för *administration*. Den skall också ha hand om verkets omfattande utbildnings- och informationsverksamhet. Enheten för *rättsärenden* skall bl. a. bereda nämndärenden samt arbeta med remisser och utredningar i lagstiftningsfrågor. På denna enhet läggs också MKPN:s kansliuppgifter. Denna prövningsnämnd får härigenom en motsvarighet till de kanslier som prövningsnämnderna i länen har haft sedan år 1958. Enheten för *taxering och uppbörd* skall på hithörande områden svara för råd och anvisningar, system, rutiner, innehållet i blanketter och resultatuppföljning. I enheten inordnas kupongskattekontoret och sjömansskattekontoret. Enheten för

indirekt skatt skall svara för bl. a. råd och anvisningar, system, rutiner, innehållet i blanketter och resultatuppföljning på mervärdeskatteområdet samt de uppgifter som hänger samman med riksskatteverkets funktion som central beskattningmyndighet på punktskatteområdet, vilka uppgifter nu ligger på kontrollstyrelsen. Enheten för *kontroll och revision* skall svara för bl. a. planläggning, samordning och uppföljning i fråga om kontroll av direkt och indirekt skatt samt utföra taxerings- och skatterevisioner hos främst större företag, bl. a. på det mellankommunala området. Enheten kan sägas utgöra en utbyggnad av nuvarande RN:s kontrollbyrå. Till enheten förs nuvarande kontrollstyrelsens distriktsorganisation med kontor i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Enheten för *folkbokföring och val* skall inom folkbokföringsområdet handha anvisningsverksamheten, vissa centrala register m. m. Vidare skall enheten svara för förberedelser och organisation av valförrättningar samt fullgöra vissa andra uppgifter som ankommer på verket i egenskap av central valmyndighet. Enheten för *driftteknik* skall svara för bl. a. utveckling och utformning av system för databehandling, konstruktion av datamaskinprogram, samordning och resursplanering på det regionala och lokala planet, driftkontroll, administrativ rationalisering och blanketteknik. Enheten för *alkoholärenden* skall i huvudsak överta de uppgifter som nu ankommer på kontrollstyrelsens första byrå.

De olika funktionerna som *allmänna ombud* samlas i en särskild enhet. Dessa funktioner avser i första hand de uppgifter som nu ankommer på allmänna ombudet hos MKPN och på allmänna ombudet hos kontrollstyrelsen, men också motsvarande uppgifter i kupongskatte- och sjömanskatteärenden. En tjänsteman utanför riksskatteverket skall kunna förordnas till allmänt ombud i vissa ärenden. Sålunda kan det av praktiska skäl vara lämpligt att en tjänsteman vid länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län liksom hittills är allmänt ombud i ärenden angående sjömansskatt. Som nyss har nämnts kommer allmänna ombudet hos MKPN inte längre att svara för nämndens kanslifunktioner utan de läggs på enheten för rättsärenden. Vidare är det meningen att revisionerna på det mellankommunala området skall ombesörjas av personal från enheten för kontroll och revision och sålunda inte av den personal som biträder allmänna ombudet.

I detta sammanhang bör också nämnas att det mellankommunala området väntas bli vidgat. Departementschefen har nämligen i prop. 1969:127 anmält sin avsikt att senare lägga fram förslag av den innebörden att MKPN:s kompetensområde kommer att omfatta varje aktiebolag som ingår i en koncern med verksamhet i olika län och även underåriga barn till den som är mellankommunalt skattskyldig.

Som förut har nämnts kommer riksskatteverket att ha en särskild nämnd som skall handlägga ärenden om förhandsbesked och vissa andra rättsärenden. Sjömansskattenämnden och energiskattenämnden knyts också organisatoriskt till verket. Den senare nämnden fungerar nu som kontrollstyrelsens rådgivande organ i energiskattefrågor. Däremot kommer kupongskattenämnden att avskaffas, och beslut i kupongskatteärenden skall fattas inom verket. Motivet härtill är att huvuddelen av de ärenden som nu avgörs av kupongskattenämnden inte är av tvistig art.

Riksskatteverket blir ett stort verk med drygt 500 anställda. Omorganisationen

innebär en upprustning på flera områden. Uttryckt i årsarbetskrafter avser förstärkningarna i huvudsak följande funktioner, nämligen utbildning och information 5, rättsärenden 5, taxering 4 samt kontroll och revision 15.

Hela den centrala delen av verket, bortsett från sjömansskatteenheten, kommer att inrymmas i samma byggnad redan från starten den 1 januari 1971. Byggnaden är belägen i Solna. Frågan om verket eller delar av verket kan förläggas utanför Stockholmsområdet är inte slutbehandlad. Den definitiva ställningen till frågan om verkets förläggning kommer att tas i ett större sammanhang när lokaliseringen av statlig förvaltningsverksamhet behandlas. Vid riksdagens behandling av frågan om riksskatteverkets organisation framhöll statsutskottet att den inledande och provisoriska lokaliseringen till Stockholmsområdet inte får åberopas som motiv för att göra denna förläggning definitiv.

Omorganisationen i länen

Länsförvaltningsreformens huvuddrag

Den omorganisation av den statliga länsförvaltningen, som enligt statsmakternas beslut (prop. 1970:103, SU 132, KU 34 rskr 248 och 308) skall genomföras den 1 juli 1971, anges uttryckligen vara partiell. Det har nämligen ansetts lämpligt att de utredningar om länsproblematiken, som har verkställts från skilda utgångspunkter, sammanfattas och kompletteras innan de slutligen prövas av statsmakterna. En parlamentariskt sammansatt beredning har nyligen tillkallats för att göra en sammanfattande bedömning av den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Enligt direktiven skall beredningen överarbeta länsförvaltningsutredningens, landskontorsutredningens och länsdemokratiutredningens förslag. I anslutning härtill skall beredningen ta upp frågan om lämpliga geografiska arbetsområden för den decentraliserade statliga förvaltningen.

Den nu beslutade omorganisationen tar sikte på sådana områden där reformer framstår som särskilt angelägna. En förutsättning för reformerna har varit att de inte föregriper eller avsevärt försvårar statsmakternas framtida ställningstagande. Principerna för uppgiftsfördelningen mellan statliga länsorgan och landstingskommunerna har därför inte rubbats i detta sammanhang. Gällande länsindelning har vidare, bortsett från vissa justeringar, inte ändrats.

Att reformerna betecknas som partiella hindrar inte att de är av genomgripande natur. Omorganisationen är i själva verket den mest omfattande länsstyrelserreform som någonsin skett, och detta kommer också till uttryck i propositionen där man talar om den *nya* länsstyrelsen. Nuvarande indelning i landskansli och landskontor som bestått sedan slutet av 1600-talet upphör. Den nya länsstyrelsen blir i princip indelad i tre s. k. huvudenheter, nämligen en för samhällsplanering, en för skatteförvaltning och en för allmän förvaltning och förvaltningsrättskipning. Till den sistnämnda huvudenheten knyts en länsrätt och en länskskatterätt. Dessutom skall länsstyrelsen ha en administrativ enhet för frågor om personal, ekonomi och annan intern service. Länspolischefens expedition är f. n. knuten till länsstyrelsen och ing-

en ändring härvidlag har beslutats i detta sammanhang. Frågan om den regionala polisorganisationen övervägs emellertid av 1967 års polisutredning.

Den nya länsstyrelsen får en lekmanastyrelse med landshövdingen som ordförande och tio andra ledamöter. Hur dessa ledamöter skall utses har varit reformens politiskt mest kontroversiella fråga. Enligt propositionen skall Kungl. Maj:t och landstinget utse vardera fem ledamöter. Vid riksdagsbehandlingen yrkades i flera motioner att landstinget skulle utse mer än halva antalet. Riksdagen följde dock regeringens förslag.

Lekmannamedverkan motiveras främst av att länsstyrelsen får nya betydande arbetsuppgifter i samhällsplaneringsfrågor. Alla väsentliga beslutsfunktioner inom den statliga länsförvaltningen i frågor om översiktlig planering som är av större regionalpolitisk betydelse kommer sålunda att samlas hos länsstyrelsen. Det innebär att länsstyrelsen i sådana frågor övertar beslutanderätten från vissa andra länsorgan, länsbostadsnämnden, länsarbetsnämnden, länskolnämnden, lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen. Dessa myndigheter skall dock delta i frågornas beredning. Enligt statsmakternas beslut skall länsarkitektkontoret inordnas i länsstyrelsen, medan övriga länsorgan blir fristående från varandra.

Länsförvaltningsreformen har i väsentliga delar sin grund i länsförvaltningsutredningens förslag. Som framgår av det följande har också landskontorsutredningens förslag till ändringar i skatteförvaltningen och skatterättskipningen följts i princip, bortsett från att utbrytningsfrågan inte löst i detta sammanhang. Däremot har länsdemokratiutredningens förslag, som ju förutsätter en ändring av kompetensfördelningen mellan de statliga länsorganen och landstingen, inte påverkat den nu beslutade reformen. Propositionen innehåller endast riktlinjer för omorganisationen av länsförvaltningen. Organisationens närmare utformning förbereds av en organisationskommitté under medverkan av statskontoret. Kommittén har till uppgift bl. a. att utarbeta organisationsförslag för varje länsstyrelse. En speciell organisation skall övervägas för den statliga länsförvaltningen i Gotlands län. Kommittén skall enligt direktiven bedriva sitt arbete så att detaljerade förslag och medelsberäkningar kan läggas fram i 1971 års statsverksproposition.

I det följande lämnas en redogörelse för de delar av reformen som hänför sig till skatteförvaltningen och förvaltningsrättskipningen.

Skatteförvaltningen

Genom 1956 års taxeringsreform togs betydande steg i riktning mot att skilja prövningsnämndsarbetet från den fiskaliskt inriktade verksamheten. Man behöll visserligen organisationen med taxeringssektionen inom landskontoret, men sektionschefen, förste taxeringsintendenten, fick en mera självständig ställning i förhållande till landskontorets chef, landskamreraren. Vidare omvandlade man prövningsnämnden till en ren besvärinstans och inrättade prövningsnämndens kansli. Det kvarvarande organisatoriska sambandet mellan de dömande och fiskaliska funktionerna har emellertid kritiserats, från både organisatoriska och principiella synpunkter.

Sambandet har bl. a. ansetts ha negativa återverkningar på allmänhetens förtroende för prövningsnämnden.

Tiden har nu ansetts mogen att gå vidare på den väg som man slog in på år 1956. Vid den länsstyrelse som bildades den 1 januari 1968 genom sammanslagning av dåvarande överståthållarämbetet och länsstyrelsen i Stockholms län inrättades bl. a. en prövningsnämndsavdelning och en taxeringsavdelning. Nu kommer alla länsstyrelser att få en organisation som innebär att de dömande funktionerna och den fiskaliska verksamheten utövas inom skilda huvudenheter.

Kritiken mot skatteförvaltningen tar också sikte på bristerna i skattekontrollen. I propositionen framhålls att det med rätta uppfattas som stötande att många drar sig undan skatt genom att lämna oriktiga uppgifter och därigenom vältrar över skattebördan på de lojala skattebetalarna. Det betecknas som ett viktigt rättvisekrav att ingen drar sig undan sin lagstadgade skattskyldighet. Man konstaterar att frestelserna att lämna oriktiga uppgifter blir betydande, om en skattskyldig räknar med att risken för upptäckt är ringa, och att en otillräcklig kontrollorganisation därför har negativa återverkningar på skattemoralen. Det påpekas också att skattesvinn i den omfattning som nu förekommer har en inte oväsentlig betydelse för statens och kommunernas finanser.

Olika åtgärder i syfte att förbättra skattekontrollen har nyligen beslutats eller övervägs. Inrättandet av riksskatteverket innebär att man får en central skattemyndighet med resurser att inrikta och leda verksamheten hos de regionala och lokala skattemyndigheterna på skatteområdet. Verket kommer också att svara för ledningen av mera omfattande kontrollaktioner och se till att de resurser som finns blir rationellt utnyttjade. Vidare har årets riksdag anvisat medel för en betydande ökning av länsstyrelsernas personal för skattekontroll. Taxeringen hos taxeringsnämnderna undersöks inom statskontoret, och denna undersökning kommer också att gälla verksamheten hos de lokala skattemyndigheterna.

Som tidigare har framhållits kommer inte skatteförvaltningen att brytas ut från länsstyrelserna i detta sammanhang, utan frågan härom har hänskjutits till den beredning som skall överväga den regionala samhällsförvaltningens organisation på längre sikt. Det har emellertid ansetts möjligt att göra åtskilliga organisatoriska och andra förbättringar på detta område även inom länsstyrelsens ram. Därvid har än en gång betonats förutsättningen att reformen sker på sådant sätt att statsmakternas framtida ställningstagande inte föregrips eller avsevärt försvåras.

Det av landskontorsutredningen föreslagna skatteverket skulle i huvudsak bildas av länsstyrelsens taxerings-, uppbörds- och datasektioner. Vid den reform som nu har beslutats kommer dessa sektioner i stället att ingå i länsstyrelsens huvudenhet för skatteförvaltning. Att omorganisationen sker inom länsstyrelsens ram innebär att riksskatteverket inte kommer att fungera som chefsmyndighet för skatteförvaltningen, men som framgår av det anförda och som ytterligare har understrukits i propositionen kommer verksamheten på länsplanet i mångt och mycket att bedrivas under riksskatteverkets ledning och tillsyn. Frågorna om förhållandet mellan

länsstyrelserna och centrala myndigheter över huvud taget kommer att utredas närmare inom Kungl. Maj:ts kansli.

Skatteförvaltningsenheten skall också överta länsstyrelsens uppgifter i fråga om arvs- och gåvoskatteärendena, vilka nu huvudsakligen handläggs inom kameralsektionen. Arbetet med gåvoskatten avser både beskattnings- och uppborðsfunktioner, medan länsstyrelsens befattning med arvsskatten f. n. endast gäller uppborð. Kapitalkatteberedningen har emellertid i sitt betänkande rörande kapitalbeskattningen (SOU 1969:54) anmält sin avsikt att i ett senare betänkande föreslå att administrationen av arvsskatten flyttas från de allmänna underrätterna till länsstyrelserna.

I propositionen behandlas också frågan om skattemyndigheterna skall vara skyldiga att lämna allmänheten råd i skattefrågor. Landskontorsutredningens förslag att en sådan serviceskyldighet skulle uttryckligen lagfästas kritiserades av flera remissinstanser, som bl. a. pekade på att det kan vara vanskligt att från skattemyndighets sida lämna sådana råd. Rådgivningen får t. ex. inte föregripa taxeringsnämndens beslut. I propositionen erinras om att taxeringsnämndsordförande och taxeringsassistenter enligt 7 och 10 §§ taxeringsförordningen har till uppgift att lämna deklara-tions- och uppgiftsskyldiga de upplysningar som behövs för att de skall kunna fullgöra sina skyldigheter. I det s. k. servicecirkuläret finns vidare en föreskrift om att myndighet bör gå allmänheten till handa med upplysningar i frågor, som berör myndighetens verksamhetsområde, om inte sådant biträde av särskild anledning medför olägenhet. Det är ju också vanligt att de skattskyldiga vänder sig till tjänstemän vid länsstyrelse eller lokal skattemyndighet med sina skatteproblem. Med hänsyn till dessa förhållanden ansåg departementschefen att det inte behövs någon mera vidsträckt föreskrift om myndighets skyldighet att lämna bistånd i skattefrågor. Han framhöll emellertid att allmänheten på lämpligt sätt bör få kännedom om de möjligheter att få hjälp som redan nu står till buds. Ökad rådgivning, särskilt i deklarationstider, bör också komma till stånd. Departementschefen räknar med att skattemyndigheterna genom den beslutade personalförstärkningen och genom den förbättrade organisationen skall få möjligheter att intensifiera den viktiga serviceverksamheten.

Huvudenheten för skatteförvaltning avses få de resurser som behövs för att länsstyrelsens ledande, övervakande och kontrollerande funktioner i förhållande till de andra myndigheterna i länet som arbetar med skatter skall kunna utövas på ett ändamålsenligt sätt. Inrättandet av denna enhet väntas också medföra bättre möjligheter till samordning, inte minst på kontrollområdet. Man räknar också med att en utbyggd revisionsverksamhet blir möjlig genom den beslutade personalförstärkningen och genom olika organisatoriska åtgärder. Avsikten är att man inom den nya huvudenheten skall göra en strikt funktions- och ansvarsfördelning. Detta skall inte hindra att personalen på de olika enheterna används på ett smidigt sätt, men i den nya organisationen får det inte förekomma att personal, som är tilldelad revisionsenheten, kontinuerligt sysslar med andra arbetsuppgifter, t. ex. processföring.

Det innebär givetvis att man på den processförande enheten måste ha personal som är kompetent att föra talan i mål som rör taxering för inkomst av rörelse.

Förvaltningsrättskipningen

Länsstyrelserna och de till länsstyrelserna knutna prövningsnämnderna handhar praktiskt taget all förvaltningsrättskipning på den regionala nivån. De mål som fullföljs i kammarrätten och regeringsrätten har också med få undantag handlagts av länsstyrelse eller prövningsnämnd. Det innebär att länsstyrelserna på snart sagt alla områden inom samhällslivet prövar förvaltningsärenden som i hög grad kräver rättslig bedömning och nära berör enskilds rätt. Kraven på allt större insatser från samhällets sida medför att uppgifterna inom förvaltningen ökar i omfattning och betydelse. De avgöranden som träffas inom ramen för förvaltningsrättskipningen får därmed allt större vikt och berör allt fler områden och allt fler grupper av medborgare. Utvecklingen innebär att tyngdpunkten inom den dömande verksamheten i samhället förskjuts från den allmänna rättskipningen till förvaltningsrättskipningen.

Statsmakterna har nu beslutat att förvaltningsrättskipningen vid länsstyrelserna och prövningsnämnderna skall förstärkas. Ett ytterligare skäl för en sådan förstärkning utgör den reform av förvaltningsrättskipningen i kammarrätten och regeringsrätten som nyligen har föreslagits i remiss till lagrådet. Denna reform innebär att regeringsrätten blir en i huvudsak prejudikatbildande instans och att kammarrätten i praktiken blir sista instans i det stora flertalet mål. Den helt övervägande delen av de mål, som nu fullföljs direkt från länsstyrelse till regeringsrätten, skall i stället fullföljas till kammarrätt. I anslutning härtill förstärks kammarrättsorganisationen och delas i två kammarrätter, varav den ena blir kvar i Stockholm och den andra placeras i Göteborg. Bakgrunden till denna reform är det otillfredsställande arbetsläget i regeringsrätten som bl. a. har inneburit avsevärda väntetider för de klagande i flertalet mål, framför allt skattemålen. Reformen är grundad på förvaltningsdomstolskommitténs förslag (SOU 1966:70).

Det finns skäl som talar för att förvaltningsrättskipningen i länen skall brytas ut ur länsstyrelserna och förläggas till fristående organ. En sådan utbrytning av den skattedömande verksamheten till fristående länskatterätter föreslogs ju också av landskontorsutredningen. Enligt departementschefens mening saknas i dag underlag för att pröva en organisation där förvaltningsrättskipningen har en helt fristående ställning. I motioner föreslogs att riksdagen skulle uttala sig för en helt fristående förvaltningsrättskipning. Även enligt statsutskottets mening kan principiella skäl anföras för att förvaltningsrättskipningen på länsnivå organisatoriskt bryts ut från länsstyrelsen. De rättskipande organen får dock i praktiken en oberoende och jävsfri ställning. Dessa förhållanden, de fortsatta övervägandena om den regionala skatteorganisationen samt det ännu på flera punkter otillräckliga underlaget för en slutlig prövning av länsrättens uppgifter har lett utskottet till att *nu* (kurs. här) godta regeringsförslaget. Det blev också riksdagens beslut.

Förutsättningarna för att inom länsstyrelsens ram ge förvaltningsrättskipningen en organisatoriskt mer fristående ställning än f. n. har också förbättrats genom reformerna av länsstyrelsens planerande och skatteförvaltande verksamhet. Genom att planeringsverksamheten och skatteförvaltningen förläggs till var sin huvudenhet, blir det möjligt att koncentrera den rättskipande verksamheten till en tredje huvudenhet. Den kommer att överta uppgifter från både landskontoret och landskansliet. Från landskontoret överförs i första hand de funktioner som nu ligger på prövningsnämndens kansli och vidare vissa uppgifter från kameralsektionen och uppbördssektionen. Från landskansliet överförs större delen av vad som nu hör till allmänna sektionen och socialsektionen.

Till denna huvudenhet knyts, som redan nämnts, en länskatte rätt, som i huvudsak motsvarar den nuvarande prövningsnämnden, och en länsrätt för viss del av förvaltningsrättskipningen i övrigt. Båda organen skall bestå av en jurist som ordförande och lekmän. Ordföranden, som får ställning som domare, kan vara antingen huvudenhetens chef eller chefen för någon av de enheter som motsvarar nuvarande allmänna sektionen och prövningsnämndens kansli. Det har förutsatts att det, utöver dessa tre, i vissa län kan behövas ytterligare domare, som uteslutande är sysselsatta som ordförande i nämnderna.

I fråga om lekmännen ställs det inga krav på speciell fackkunskap. Bedömningen av vederbörandes lämplighet för uppgiften anses bära ankomma på ett organ där en allsidig personkännedom inom länet är företrädd. Dessa synpunkter leder enligt departementschefens uppfattning till att lekmännen bör utses av landstinget. Det sägs dock uttryckligen att den princip, som nu gäller vid förordnande av ledamöter i prövningsnämnden, nämligen att man skall tillse att om möjligt personer tillhörande olika inom länet förekommande grupper av skattskyldiga kommer att tillhöra nämnden och att såvitt möjligt kännedom om länets olika delar kommer att bli representerad, också skall tillämpas beträffande länskatte rätterna.

Frågan om den närmare organisationen har behandlats i en promemoria med förslag till lag om skatte rätt och länsrätt (Stencil C 1970:3). Av länskatte rättens och länsrättens anknytning till länsstyrelsen följer att länet blir domkrets. För hela landet kommer det att finnas en mellankommunal skatte rätt som i princip övertar MKPN:s uppgifter.

Förslaget i promemorian i fråga om skatte rättens kompetensområde bygger i allt väsentligt på det förslag till lag om skatte rätt (SOU 1967:24) som utarbetades av särskilda sakkunniga i samråd med landskontorsutredningen. Vid skatte rätt skall handläggas mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna. Exakt vilka mål enligt dessa författningar som skall handläggas av skatte rätt får anges i de olika författningarna. Skatte rättens kompetensområde blir emellertid större än prövningsnämndens, eftersom bl. a. vissa vitesmål, uppbörds mål och folkbokföringsmål avses tillkomma.

Länsrätten får, som förutskickats i propositionen, till en början handlägga endast ett begränsat antal målgrupper. De mål, som skall höra till denna domstol, räknas upp i den föreslagna lagen. Det gäller bl. a. mål om omhändertagande av barn för

samhällsvård, om intagning på vårdanstalt för alkoholmissbrukare, om utvisning av utlänning och om återkallelse av körkort.

Enligt promemorian skall skatterätt och länsrätt vara domför utan nämnd vid beslut, som inte innefattar slutligt avgörande av mål, och vid beslut, som endast avser rättelse av felräkning, misskrivning eller annat uppenbart förbiseende eller vars innehåll överensstämmer med parternas samstämmiga mening eller, om endast en part finns, med dennes mening. Det innebär bl. a. att vissa ärenden, som nu måste avgöras av prövningsnämnden i dess helhet, kan handläggas som enmansmål i skatterätt. Vidare föreslås att skatterätt, om det finns särskilda skäl, utan nämnd får avgöra mål om utdömande av vite, handräckning vid taxeringsrevision och handlings undantagande från taxeringsrevision, folkbokföringsmål och uppbörds mål, som inte gäller arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt.

I övrigt föreslås att minst tre och högst sex lekmän skall sitta i skatterätt samt minst två och högst fyra i länsrätt. Lekmännen, som kallas nämndemän, skall ha avlagt domared eller motsvarande försäkran. Liksom f. n. är fallet i prövningsnämnd men till skillnad från vad som gäller vid allmän underrätt avses ledamöterna i skatterätt och länsrätt få individuell rösträtt.

Förslaget, som vidare innehåller bl. a. jävs- och omröstningsregler, är f. n. föremål för remissbehandling. Samtidigt med detta förslag har utarbetats en promemoria med förslag till lag om förfarandet i förvaltningsdomstol. Som sådan domstol räknas regeringsrätten, kammarrätt, länsrätt, länsskatterätt och mellankommunala skatterätten.