

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-03-26

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 13 mars 2003 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag med anledning av inrättande av Skatteverket,
2. lag om allmänt ombud hos Skatteverket,
3. lag om ändring i äktenskapsbalken,
4. lag om ändring i föräldrabalken,
5. lag om ändring i lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt,
6. lag om ändring i kupongskattelagen (1970:624),
7. lag om ändring i lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.,
8. lag om ändring i lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter,
9. lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
10. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
11. lag om ändring i namnlagen (1982:670),
12. lag om ändring i lagen (1984:533) om arbetsställenummer m.m.,
13. lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327),
14. lag om ändring i lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m.,
15. lag om ändring i taxeringslagen (1990:324),
16. lag om ändring i lagen (1990:676) om skatt på ränta på skogs-kotomedel m.m.,
17. lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481),

18. lag om ändring i lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl.,
19. lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200),
20. lag om ändring i lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet,
21. lag om ändring i lagen (1994:1565) om beskattning av viss privatinförsel,
22. lag om ändring i lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting,
23. lag om ändring i lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting,
24. lag om ändring i lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting,
25. lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483),
26. lag om ändring i lagen (1997:1024) om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar,
27. lag om ändring i lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor,
28. lag om ändring i lagen (1998:514) om särskild skattekontroll av torg- och marknadshandel m.m.,
29. lag om ändring i lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar,
30. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
31. lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet,
32. lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet,
33. lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet,
34. lag om ändring i lagen (2001:837) om beräkning av viss inkomstskatt på förvärvsinkomster vid 2003 års taxering, m.m., och

35. lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Kjell Olsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om allmänt ombud hos Skatteverket

4 §

Paragrafen föreslås innehålla ett förbud mot att överklaga det allmänna ombudets beslut att överklaga ett beslut av Skatteverket och att utse företrädare för ombudet i allmän förvaltningsdomstol eller i skatterättsnämnden. Att överklagande inte får ske i sådana fall följer enligt Lagrådets bedömning redan av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Några motsvarande överklagandeförbud synes inte heller ha införts i någon annan lagstiftning. Lagrådet förordar att paragrafen utgår.

Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen

21 kap.

Rubrikerna

Rubriken före 7 § passar mindre väl till innehållet i 8-10 §§. Lagrådet förordar därför att det före 8 § införs en ny rubrik "Länsrättens sammansättning". Om så sker, saknas anledning att tillfoga "m.m." i rubriken före 7 §.

Förslaget till lag om ändring i namnlagen

37 §

I paragrafen föreslås för den som inte är men som varit folkbokförd en regel om forum vid den länsrätt inom vars domkrets klaganden senast varit folkbokförd. En sådan forumregel framstår som ovanlig, och det saknas enligt Lagrådets mening övertygande skäl för att införa den. Lagrådet föreslår att den utgår, vilket medför att Länsrätten i Stockholms län blir reservforum i dessa fall.

Förslaget till lag om ändring i lagen om arbetsställenummer m.m.

6 §

I andra meningen anges att det, när ett tidigare föreläggande har utfärdats i samma sak av Skatteverket, inte får utfärdas ett nytt föreläggande förrän det tidigare föreläggandet vunnit laga kraft. Lagrådet konstaterar att detta följer redan av 2 § tredje stycket lagen (1985:206) om viten och att bestämmelsen därför kan utgå.

Förslaget till lag om ändring i fordonsskattelagen

84 a §

Av 6 § lagen om viten följer att en ansökan om utdömande av vite normalt görs av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet. Vidare följer av 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) att den som länsrättens beslut angår är klagoberättigad, om beslutet gått honom emot. Har särskilda bestämmelser meddelats gäller dessa (1 § lagen om viten och 2 § förvaltningsprocesslagen).

Enligt den nuvarande lydelsen av den här aktuella paragrafen får länsrättens beslut om utdömmande av vitet överklagas "också av Riksskatteverket", något som ter sig naturligt eftersom Riksskatteverket enligt nuvarande lydelse av 84 § andra stycket får överta beskattningsmyndighetens uppgift att föra det allmännas talan i bl.a. kammarrätten (Skattemyndigheten i Örebro är beskattningsmyndighet). När nu Skatteverket görs till beskattningsmyndighet blir verket enligt nämnda allmänna regler behörigt att ansöka om utdömmande av vite som verket förelagt och att överklaga länsrättens beslut om utdömandet. Det saknas då anledning att låta också det allmänna ombudet överklaga länsrättens beslut.

Slutsatsen av det anförda är att bestämmelserna i nuvarande andra stycket kan utgå utan att ersättas av några nya bestämmelser.

Förslaget till lag om ändring i taxeringslagen

2 kap. 6 §

Enligt andra stycket i dess nuvarande lydelse får chefen för skattemyndigheten träda in som ordförande i skattenämnden vid behandlingen av ett ärende, om hans medverkan krävs på grund av ärendets särskilda beskaffenhet. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i rena undantagsfall. Enligt förslaget utvidgas den krets av personer som kan träda in som ordförande till att omfatta chefen för Skatteverket och annan särskild tjänsteman som denne förordnat. Lagrådet vill anmärka att det av lagtexten inte klart framgår om avsikten är att det skall krävas ett förordnande av chefen för Skatteverket i varje särskilt ärende eller om denne också avses kunna lämna mera generella förordnanden som ger utrymme för den förordnade att själv bedöma behovet av sin medverkan i enskilda fall.

Oavsett vilken avsikten är vill emellertid Lagrådet ifrågasätta lämpligheten av att nämnden kan ges en särskild sammansättning i vissa fall. Syftet med att låta nämnden avgöra vissa frågor är att tillgodose intresset av insyn och inflytande för förtroendevalda och stärka tilltron till myndighetens objektivitet (prop. 1989/90:74 s. 279). En möjlighet att i enskilda fall förordna särskilda tjänstemän som ordförande torde emellertid snarast minska tilltron till objektiviteten. I sammanhanget bör också vägas in att det allmänna ombudet enligt förslaget kommer att ha möjlighet att till domstol överklaga ett nämndbeslut som från rättslig eller annan synpunkt kan framstå som tveksamt. Enligt Lagrådets uppfattning synes mot den bakgrunden övervägande skäl tala för att låta andra stycket utgå.

6 kap. 1 och 8 §§

Av nuvarande 6 kap. 15 § följer bl.a. att det allmännas talan i länsrätten förs av skattemyndigheten, om myndighetens beslut har överklagats av den skattskyldige. Därmed blir skattemyndigheten den skattskyldiges motpart under processen i länsrätten och berättigad att överklaga länsrättens avgörande. Det senare anges för övrigt uttryckligen i 6 kap. 11 §.

Nu föreslås att bl.a. 6 kap. 11 och 15 §§ skall upphävas. En konsekvens av det förslaget – som i remissen inte motiveras på annat sätt än med att det i princip är en konsekvens av den föreslagna sammanslagningen av myndigheter – är att den särskilda regleringen i taxeringslagen av tvåpartsprocessen faller bort. I stället blir de allmänna reglerna i 7 a § förvaltningsprocesslagen tillämpliga. Av dessa regler följer att beslutsmyndigheten inträder som motpart i länsrätten när handlingarna i ärendet överlämnats dit.

En tillämpning av 7 a § förvaltningsprocesslagen leder enligt lagrådsremissen till problem när det är en kommun som överklagar sin taxering (en kommun inkomstbeskattas inte men kan vara skattskyldig i fråga om exempelvis statlig fastighetsskatt). Paragrafen tar nämligen bara sikte på överklaganden av enskilda. I rättsfallet RÅ 2000 not. 154 har en kommun inte ansetts som "enskild" med påföljd att en beslutsmyndighet inte blivit taleberättigad i kammarrätten när kommunen i länsrätten fått bifall till sitt överklagande. I remissen föreslås därför att det i ett nytt tredje stycke i 6 kap. 8 § skall anges att Skatteverket är kommunens motpart när en kommun har överklagat verkets beslut och handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Förslaget är inte invändningsfritt.

I remissförslaget är den nya bestämmelsen inte placerad under rubriken Den skattskyldiges överklagande (före 3-7 §§) utan under rubriken Det allmänna ombudets eller kommuns överklagande. Detta skulle kunna tyda på att bestämmelsen avsetts bli tillämplig bara om kommunen utnyttjat sin särskilda klagorätt enligt 6 kap. 1 §, dvs. då överklagandet inte gäller kommunens egen taxering utan taxeringen av annan person till kommunal inkomstskatt.

Lagrådet konstaterar vidare att det problem som här föreligger i fråga om kommuner har sin motsvarighet i fråga om t.ex. statliga affärsverk.

Enligt Lagrådets mening talar övervägande skäl för att även i fortsättningen ha en särreglering av tvåpartsprocessen i taxeringslagen. Den bör liksom nu gå ut på att den skattskyldige vid överklaganden alltid skall ha en motpart som företräder det allmänna. Det finns också skäl som talar för att en sådan motpart skall finnas om en kommun överklagar med stöd av 6 kap. 1 §.

Mot bakgrund av det anförda förordar Lagrådet att det föreslagna tredje stycket i 6 kap. 8 § utgår och att det i förslagsvis 6 kap. 1 § tas in ett nytt andra stycke av följande lydelse:

"Om det är den skattskyldige som överklagar, skall Skatteverket vara den skattskyldiges motpart sedan handlingarna i målet överlämnats till länsrätten. Om även det allmänna ombudet hos Skatteverket överklagar, tillämpas dock bestämmelserna i 2 § lagen (2003:0000) om allmänt ombud hos Skatteverket. Vad nu sagts gäller också om en kommun överklagar ett beslut om taxering till kommunal inkomstskatt."

Förslaget till lag om ändring i lagen om beskattning av viss
privatinförsel

17 §

Enligt 4 § är Riksskatteverket beskattningsmyndighet. Om införseln görs på bemannad tullplats, beslutar Tullverket om den skatt som skall betalas på grundval antingen av den deklaration som lämnats vid införseln eller av vad som framkommit vid deklarationskontroll. Beslutet fattas "för beskattningsmyndighetens räkning".

Enligt den nuvarande ordningen får beslut som meddelats av Tullverket överklagas av Riksskatteverket. Den ordningen framstår i sig som diskutabel (jfr Lagrådets yttrande över förslaget till lag om inkomstgrundad ålderspension, prop. 1997/98:151 Bilaga 7 s. 160). När nu ett allmänt ombud tillskapas och detta ombud ges rätt att överklaga beslut meddelade av Skatteverket talar enligt Lagrådets starka skäl för att ombudets klagorätt får omfatta också beslut som meddelats av Tullverket. Lagrådet förordar att den ändringen görs och att paragrafen ges förslagsvis följande lydelse:

”Beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den skattskyldige och av det allmänna ombudet hos Skatteverket.

Om det är den skattskyldige som överklagar, skall Skatteverket vara den skattskyldiges motpart. Om även det allmänna ombudet hos Skatteverket överklagar, tillämpas dock bestämmelserna i 2 § lagen (2003:0000) om allmänt ombud hos Skatteverket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.”

Förslaget till lag om ändring i skattebetalningslagen

14 kap. 5 §

Av det föreslagna nya första stycket framgår till vilken länsrätt en begäran om befrielse från föreläggandet skall ges in. Forumregeln kommer därmed först i paragrafen och före den bestämmelse som skapar rätten till undantag (jfr hänvisningen i andra stycket till 3 kap. 13 § taxeringslagen). Detta är inte en lämplig lagteknisk lösning. Av större betydelse i sammanhanget är emellertid att det redan av 3 kap. 14 § taxeringslagen framgår vilken länsrätt som är behörig. Någon ändring av den här aktuella paragrafen behöver därför inte göras. Lagrådet förordar att nuvarande lydelse av paragrafen behålls och att – som en konsekvens av detta – punkt 6 i övergångsbestämmelserna utgår.

22 kap.

1 och 3 §§

I 3 § tredje stycket föreslås en ny bestämmelse rörande motpart till kommun. Bestämmelsen motsvarar den som föreslagits i 6 kap. 8 § tredje stycket taxeringslagen.

Av skäl som Lagrådet redovisat i anslutning till 6 kap. 1 och 8 §§ taxeringslagen bör i nu förevarande 1 § tas in ett nytt andra stycke av följande lydelse:

"Om det är den skattskyldige som överklagar, skall Skatteverket vara den skattskyldiges motpart sedan handlingarna i målet överlämnats till länsrätten. Om även det allmänna ombudet hos Skatteverket överklagar, tillämpas dock bestämmelserna i 2 § lagen (2003:0000) om allmänt ombud hos Skatteverket."

Godtas Lagrådets förslag får hänvisningen i 1 § första stycket till andra stycket ersättas med en hänvisning till tredje stycket. I detta nya tredje stycke bör hänvisningen till 13 kap. 22 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension avse bara paragrafens första stycke.

1 c §

Enligt första stycket gäller särskilda behörighetsregler beträffande beslut som rör flera bolag inom en koncern, en delägare i ett bolag och bolaget eller flera delägare i ett bolag under förutsättning att besluten grundats på samma omständigheter och fattats samma dag. Bestämmelsen är obligatorisk, vilket innebär att normala

behörighetsregler inte får tillämpas i dessa fall även om endast ett av besluten överklagas.

Den obligatoriska utformningen kan medföra tillämpningsproblem. För parter och domstolar kan uppkomma praktiska problem eftersom flera processer avseende samma taxering och samma skattskyldig kan komma att föras i olika länsrätter. De särskilda behörighetsreglerna är vidare inte helt precisa och svarar inte mot de behov som kan finnas att sammanföra massmål avseende t.ex. delägare i kommanditbolag till samma länsrätt; förslaget knyter i första hand an till aktiebolag och aktiebolagskoncerner.

Enligt Lagrådets mening bör forumfrågorna övervägas ytterligare. En partiell lösning i linje med det nu framlagda förslaget som det finns anledning att belysa är att göra de särskilda behörighetsreglerna alternativa till annars gällande behörighetsregler. En möjlighet kunde därigenom i de aktuella fallen öppnas för berörda bolag och delägare att under vissa förutsättningar få sina frågor prövade i ett sammanhang. Förutsättningarna för tillämpning av de särskilda behörighetsreglerna skulle med en sådan ordning kunna ges en bredare avgränsning. Bestämmelsen i 10 kap. 14 § rättegångsbalken synes i viss mån kunna tjäna som förebild. En reglering av detta slag skulle också anknyta väl till de regler om sammanläggning av mål som redan finns i 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förslaget till lag om ändring i lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter

17 kap. 1 §

Lagrådet hänvisar till vad som sägs i anslutning till 6 § förslaget till lag om ändring i lagen om arbetsställennummer m.m.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.