

BESKATTNING OCH RÄTTVISA

Av direktören, jur. kand. EINAR NILSSON, Stockholm

DEN utredning, som föregick 1935 års taxeringsreform, erbjuder ur många synpunkter ett intressant studium. Genomgående ha de myndigheter och institutioner, som yttrat sig, vitsordat önskvärdheten av en skärpt deklarationskontroll. Att betydande belopp genom oriktiga uppgifter undgått beskattning stod klart. Enligt en av sakkunniga gjord överslagsberäkning torde enbart i fråga om avkastning av kapital ett belopp av omkring 170 miljoner kronor ha taxeringsåret 1928 obehörigen undandragits taxering. Vid reformens genomförande lär också en ansenlig skara falskdeklaranter ha uppdragats, vilket givetvis i och för sig är ägnat att väcka största tillfredsställelse.

Det skulle måhända icke vara ett uteslutande akademiskt intresse att söka närmare utreda orsakerna till den stora förekomsten av falskdeklarationer. Förmodligen skulle en sådan utredning ge dem, som i stat och kommun handha beskattningspolitiken, ett och annat att tänka på eller borde åtminstone så göra. Utan tvivel ha de sakkunniga rätt, då de anmärka, att »frestelsen att genom ofullständiga, oriktiga eller rent av bedrägliga uppgifter minska skattebördan ökas icke endast genom bristfällig kontroll utan även till följd av skärpning av den direkta beskattningen». Men man skulle vilja tillägga: i synnerhet om denna skärpning föranledes av utgifter, vilka för många av de skattskyldiga framstå som slöseri i den allmänna hushållningen och förty som direkt samhällsskadliga. Likaså är det tydligt, att en så våldsam stegring av skatteprogressionen som den, som ägt rum under de senaste åren, ingalunda är ägnad att höja skattemoralen. En skattepolitik, som syftar till eller i varje fall kan verka som en ren konfiskation, torde för mången, som därav drabbas, lätt kunna framstå såsom oberättigad. Särskilt i tider med låg ränta kan frestelsen att lägga pengar på kistbotten och dy-

medelst göra dem oåtkomliga för beskattning bli åtskilliga övermäktig.

Frågan om en rättvis beskattning har emellertid även andra sidor än de nu berörda. Att de skattskyldiga åläggas en plikt att redovisa sina inkomster och förmögenheter och att denna redovisning underkastas kontroll må så vara. Men uppgiftsplikten får icke göras oskäligt betungande och kontrollapparaten får icke urarta till självändamål. I sådant hänseende torde nog 1935 års skattereform kunna göras till föremål för vissa erinringar. I synnerhet gäller detta den vidsträckta uppgiftsplikt, som ålagts arbetsgivare angående anställdas förmåner. Men även den obegränsade skyldighet att tillhandahålla räkenskaper och anteckningar rörande intäkter och utgifter, som föreskrivits för rörelseidkare, kan, där den göres gällande, lätt nog uppfattas som trakasseri och obehörigt intrång på ett område, som hittills betecknats som privat. Det är väl också bl. a. i känslan därav som bevillningsutskottet funnit sig böra framhålla, att utskottet ansåge »det vara av utomordentlig vikt att såvitt möjligt tillses, att ett på förtroende byggt samarbete upprätthålles mellan de myndigheter och tjänstemän, som hava att medverka för taxerings åsättande, samt de skattskyldiga».

Det kan emellertid ifrågasättas, huruvida det med nuvarande taxeringsorganisation är möjligt att upprätthålla det förtroende för beskattningsarbetet, vars förekomst måste anses vara ett intresse av största sociala betydelse och vars vikt bevillningsutskottet så kraftigt understrukt. Det torde icke kunna bestridas, att bland stora delar av allmänheten finnes en misstro mot taxeringsförfarandet, som icke endast bottnar i den känsla av obehag, som de årligen återkommande och för gemene man trots alla vällovliga försök till förenkling så besvärliga och invecklade deklARATIONERNA medföra. Denna misstro är i hög grad förestavad av att förfarandet mången gång icke synes tillgodose skäliga hänsyn till rättvisa utan i stället låter det rent fiskaliska intresset dominera. Det torde också kunna konstateras, att detta intresse äger ett inflytande på arbetet i beskattningsnämnderna av sådan styrka, att rättskänslan lätt kan utmanas.

I varje taxeringsnämnd sitter sedan länge ett särskilt kronoombud såsom ledamot med uppgift att granska alla till taxeringsnämnden inkomna deklARATIONER, andra uppgifter och upplysningar samt att därvid tillse att kronans intresse vid taxeringen

behörigen iakttages. I prövningsnämnden, som beslutar över anförda besvär samt granskar och prövar taxeringarna i övrigt, finnes icke någon ledamot med uppgift motsvarande kronoombudets i taxeringsnämnden, men prövningsnämndens arbete förberedes av landskamreraren, som det åligger att noggrant undersöka alla taxeringar och hos nämnden framställa de yrkanden, som därav föranledas. I första hand har landskamreraren därvid att hävda de fiskaliska synpunkterna, något som nu kan ske med desto större effektivitet, som möjlighet skapats att vid länsstyrelse anställa i bokföring sakkunnig person med uteslutande uppgift att under landskamrerarens ledning året om verkställa utredningsarbete för taxeringarna.

Det säger sig självt, att med de komplicerade skatteregler, som nu gälla, kronoombudets och framför allt landskamrerarens uppfattning oftast blir av utslagsgivande betydelse. Lekmännen i nämnderna äga som regel icke den författningskunskap, som erfordras för att bilda sig en självständig mening och med framgång hävda denna. Deras kännedom om taxeringsmaterialet torde i allmänhet även vara bristfällig. Helt visst hava de oaktat detta en betydelsefull uppgift att fylla. Med sin ortskännedom och sin insikt i olika näringsgrenars förhållanden utgöra de en faktor av stort värde för taxeringsarbetet, och deras närvaro i nämnderna ger åt dessa en folklig förankring, som är av största betydelse. I taxeringsnämnden vilar emellertid den huvudsakliga arbetsbördan på ordföranden, som är föredragande i nämnden. Men ordföranden, vilken i likhet med kronoombudet tillsättes av länsstyrelsen medan övriga ledamöter äro valda av den kommunala representationen, kan näppeligen sägas bilda någon egentlig motvikt till kronoombudet helst som det icke sällan händer att ordföranden utses bland landstatens tjänstemän. Ej heller torde man kunna finna en dylik motvikt i den omständigheten, att de kommunvalda ledamöterna äro i majoritet. Det är att märka, att av dessa ledamöter i regel endast en äger taga del av hela deklara-tionsmaterialet samt att med hänsyn såväl därtill som till bristande kännedom om författningarna deras möjlighet att inverka på besluten är begränsad.

Något annorlunda kunde saken måhända förmodas ligga till i prövningsnämnden. Denna tillsättes av länsstyrelsen, och en viss frihet finnes att därvid välja bland personer, som kunna antagas äga en särskild sakkunskap för uppdragets fullgörande. Dess-

utom äga i motsats till vad fallet är i taxeringsnämnden alla ledamöter i prövningsnämnden rätt att granska de skattskyldigas deklARATIONER. Att minst halva antalet ledamöter i prövningsnämnden skall utses bland personer, som varit medlemmar i taxeringsnämnd, kan emellertid icke anses vara någon garanti för objektivitet. Vidare torde det höra till sällsyntheterna att en ledamot äger tid att på det ingående sätt, som erfordras, granska taxeringarna och på grundval av en sådan granskning bilda sig en självständig mening om desamma. På sin höjd torde ledamoten ägna en mera ingående granskning åt några enstaka fall, varpå hans uppmärksamhet av en eller annan anledning blivit fästad. Men det kan näppeligen betraktas såsom tillfredsställande, att en mera allsidig prövning skall vara beroende på tillfälligheter och att den i varje fall icke kommer huvuddelen av taxeringarna till del. Som regel torde det förhålla sig så, att prövningsnämnden fattar sina beslut endast på basis av landskamrerarens föredragning. Det är visserligen föreskrivet, att landskamreraren skall, därest han finner anledning till erinran mot viss taxering, bereda den skattskyldige tillfälle att yttra sig, innan han hos nämnden framställer sitt yrkande. Beträffande frågor om författningarnas tolkning, vilka i detta sammanhang närmast äga intresse, torde emellertid den yttranderätt, som sålunda förefinnes, äga mindre betydelse, då det givetvis är i dylika frågor som landskamrerarens auktoritet gör sig mest gällande.

I Stockholm vila landskamrerarens uppgifter i beskattningsarbetet på skattedirektören, som för dessa uppgifters fullgörande förfogar över en stab av tjänstemän. Även i övrigt föreligga vissa avvikelser. Som allmänt omdöme torde man kunna säga, att taxeringsarbetet i Stockholm är mer byråkratiserat och att det fiskaliska intresset där måhända gör sig gällande i än högre grad än i övriga delar av landet.

Ett belägg för att förhållandena icke äro vad de borde vara utgör den stora anhopningen i högre instans av besvärsmål från prövningsnämnderna. Och i dessa mål synas nämndernas beslut bliva korrigerade i en omfattning, som är ägnad att rubba förtroendet för deras arbete. Att rättelse står att vinna genom talans fullföljande till överinstans, närmast kammarrätten, är å andra sidan i och för sig gott och väl. Värdet av denna talerätt minskas emellertid i avsevärd mån på grund av den långsamhet, som — till stor del i följd av arbetsbelastningen — utmärker målens hand-

läggning i överinstanserna, samt den skyldighet, som föreligger att oavsett anförda besvär erlægga skatt enligt den av prövningsnämnden fastställda taxeringen. Att den, som vinner nedsättning i eller befrielse från honom påförda utskylder, icke blott äger återbekomma det belopp, han för mycket erlagt, utan även tillerkännes en räntegottgörelse efter fem procent för år för den tid, beloppet varit ur hans hand, väger ofta ringa mot de olägenheter, som beloppets utbetalning för honom inneburit. Ej heller får man bortse från de besvärigheter och kostnader, som åtfölja en process i högre instans och som i förening med ovisshet om resultatet kunna återhålla mången från att fullfölja sin goda sak. Endast ett fåtal skattskyldiga torde anse sig kompetenta att själva föra sin talan. De flesta behöva hjälp av advokat eller annan sakkunnig, som för sitt biträde betingar sig arvode. Även då målet vinnes, utgår ej någon ersättning för kostnaderna, varför som regel varje talan i överinstans innebär en ekonomisk uppoffring.

I taxeringsförordningen utsäges, att »beskattningsnämnderna skola vid fullgörandet av sina uppdrag ställa sig till ovillkorlig efter rättelse de föreskrifter, skatte- och taxeringsförfattningarna innehålla, samt, efter samvetsgrann prövning av meddelade uppgifter och för övrigt kända förhållanden, efter bästa förstånd åsätta taxering, så att densamma varder i möjligaste måtto likformig och rättvis». Ingen torde ifrågasätta, att icke denna föreskrift noga beaktas av dem, som i nämnderna utföra ett ofta betungande arbete. Icke heller ifrågasättes landskamrerarnas ämbetskicklighet eller betvivlas att de, såsom det även heter i förordningen, »noggrant undersöka huruvida taxeringarna äro med skatteförfattningarna överensstämmande». Men vad som ifrågasättes är, huruvida lagstiftningen rörande taxeringsarbetet i underinstanserna, d. v. s. taxerings- och prövningsnämnderna är sådan, att den skapar förutsättningar för en »i möjligaste måtto» rättvis beskattning. Anledning finnes att antaga, att så icke är fallet. De skattskyldiga hava ett berättigat krav på att vid taxeringarna få uppträda såsom med kronan jämställda parter. Vid skatteförfattningarnas tillämpning får staten varken direkt eller indirekt åtnjuta någon förmån framför den enskilde. Det måste finnas verkliga garantier för att rättssynpunkterna bliva allena avgörande. Sådana garantier föreligga icke, så länge staten såsom sker genom kronoombudet i taxeringsnämnderna dömer i egen sak och så länge landskamrerarna skola i prövningsnämnderna be-

vaka statens intressen såsom fiskus. Det ligger i sakens natur, att den materiella rättvisan mången gång blir därigenom eftersatt. I tveksamma fall måste alltid hos landskamreraren, som skall föra kronans talan i beskattningsmål i överinstanserna, förefinnas benägenhet att låta sin föredragning i nämnden gå till kronans favör.

Måhända kan en bättre sakernas ordning icke åvägbringas med mindre hela systemet för handhavandet av den direkta beskattningen i underinstanserna omlägges. Frågan är svår och invecklad, och det är av vikt, att statsmakterna ägna omsorg åt att söka åvägbringa en tillfredsställande lösning. För att en sådan lösning skall kunna anses nådd fordras icke blott att i underinstanserna finnas representerade författningskunskap och kännedom om det material, varpå författningarna skola tillämpas, utan även att de, som där skola besluta, ställts fria och obundna av de intressen, som skola mot varandra vägas.