

Mellankommunala skatterättens nya organisation

Av kanslichefen Peter Nordquist

Denna artikel har skrivits av den anledningen att mellankommunala skatterätten (MKSR) den 1 juli 1981 bröt sitt organisatoriska samband med riksskatteverket (RSV). Artikeln behandlar endast frågor som hänger samman med MKSR:s organisation. Således behandlas inte de bestämmelser som reglerar när MKSR är rätt forum. Den som vill läsa om dessa bestämmelser hänvisas till en artikel i denna tidskrift (år 1975 sid 498 ff) av dåvarande allmänna ombudet för mellankommunala mål Bengt Källén.

Bakgrund

MKSR föregicks av en mellankommunal prövningsnämnd (MKPN). Denna inrättades genom beslut 1928 och började sin verksamhet den 1 juli 1929, dvs samtidigt som kommunalskattelagen trädde i kraft. Tidigare hade de lokala prövningsnämnderna prövat alla taxeringar i länet. Prövningsnämnderna kunde då komma till olika resultat i samma fråga beträffande skattskyldig som taxerades i flera län. Det var för att undanröja denna olägenhet som MKPN inrättades. MKPN bestod av ordförande, ledamöter och suppleanter. För verksamheten vid MKPN skulle det finnas ett allmänt ombud samt protokollförare och längdförare. Förordnandena för de olika uppdragen meddelades för ett år i sänder. Någon fast organisation fanns alltså inte utan allmänna ombudet och övrig personal var i stället tjänstemän hos andra myndigheter och tillfälligt utlånade till MKPN.

Den förste ordföranden var landshövdingen i Örebro län och det första allmänna ombudet, som även var chef för nämndens kansli, var landskamreren i samma län. Det dagliga arbetet med taxeringsmålen ägde rum i Örebro. Sammanträdena med nämnden hölls dock i Stockholm. År 1941 flyttades även kanslifunktionen dit.

I betänkandet SOU 1954:24 med förslag till effektivare taxering föreslogs att MKPN skulle upphöra. Åtskilliga remissinstanser avstyrkte dock förslaget och framhöll därvid bl a det värde som visat sig ligga i att mål rörande de mellankommunala företagens taxeringar varit sammanförda hos en prövningsnämnd med speciell kunskap om deras förhållanden. Förslaget ledde inte till någon lagstiftningsåtgärd. Frågan behandlades därefter i betänkandet SOU

1955:51 med förslag till ändrad taxeringsorganisation. Det föreslogs där att MKPN skulle behållas.

I samband med att RSV inrättades den 1 januari 1971 knöts nämndens kansli till verket. Samtidigt upphörde allmänna ombudet att vara chef för kansliet.

Genom den numera upphävda lagen (1971:52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt, som trädde i kraft den 1 juli 1971, ombildades MKPN till MKSR. Lagen innebar ingen ändring i förhållandet att kansliet skulle finnas i RSV, där det för övrigt knöts till verkets rättsavdelning.

Länsrättsreformen

Den 1 juli 1979 bröts de dåvarande länsdomstolarna (länskskatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt) ut från länsstyrelserna och bildade de nuvarande länsrätterna. I länsdomstolskommitténs betänkande SOU 1977:80, som låg till grund för utbrytningen av länsdomstolarna, föreslogs att MKSR skulle brytas ut från RSV. I betänkandet framhölls att de mellankommunala målen även fortsättningsvis borde vara avskilda från det regionala skattedömandet. Organisatoriska synpunkter talade dock starkt emot att MKSR skulle bli en självständig myndighet. Kommittén föreslog därför att MKSR administrativt skulle inordnas i länsrätten i Stockholms län. Riksdagen antog i ett principbeslut 1978 vad kommittén hade föreslagit. Förslaget — som i olika avseenden hade kritiserats av bl a regeringsrätten, riksskatteverket och kammarrätten i Stockholm — genomfördes emellertid inte i samband med utbrytningen av länsdomstolarna. Som skäl härför anfördes att det vore lämpligt att avvakta ett ställningstagande till företagsskatteberedningens förslag i SOU 1977:86 om att aktiebolag inte bör vara föremål för taxering till kommunal inkomstskatt. Vidare anfördes att frågan om den administrativa anknytningen till länsrätten i Stockholms län borde övervägas ytterligare.

Fortsatta överväganden

Hösten 1980 tog man inom justitiedepartementet ånyo upp frågan om MKSR:s utbrytning från RSV. Anledningen härtill var att företagsskatteberedningens nämnda förslag inte hade lett till någon lagstiftning och att det var minst lika betänkligt att MKSR var knuten till RSV som att länsdomstolarna varit knutna till länsstyrelserna.

De alternativ som diskuterades när det gällde MKSR:s tilltänkta administrativa inordnande i länsrätten i Stockholms län var dels att länsrätten i speciell sammansättning skulle vara mellankommunal skatterätt, dels att MKSR skulle ha sitt kansli i länsrätten, dels att MKSR skulle göras till en självständig myndighet som hyr lokaler i samma fastighet som länsrätten och som i viss utsträckning när det gäller utnyttjandet av viss utrustning och vissa tjänster rep-
lierar på länsrätten. Oberoende av vilken lösning som skulle väljas, skulle dock MKSR under alla omständigheter betraktas som en allmän förvaltnings-

domstol. I budgetpropositionen 1980/81:100 (bilaga 5 sid 2 och 62 och bilaga 11 sid 58) valdes det sist nämnda alternativet. Utbrytningen från RSV skulle äga rum den 1 juli 1981.

Behovet av lagstiftning

Ställningstagandet i budgetpropositionen, som antogs av riksdagen våren 1981, innebar att regleringen av MKSR:s organisation m m borde finnas i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Den från lagstiftningsteknisk synpunkt lämpligaste lösningen ansågs vara att huvuddelen av bestämmelserna i lagen (1979:168) om mellankommunal skatterätt flyttades över till lagen om allmänna förvaltningsdomstolar och där upptogs under en särskild rubrik i likhet med vad som gäller för regeringsrätten, kammarrätterna och länsrätterna. Därigenom skulle de gemensamma bestämmelserna i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar automatiskt bli tillämpliga också på MKSR. Lagen om MKSR kunde till följd härav upphävas. Lagändringarna behandlas i propositionen 1980/81:143 med förslag till lag om ändring i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar m m. När propositionen behandlades av justitieutskottet (JuU 1980/81:34) behandlade utskottet även en motion vari föreslogs att det skulle undersökas möjligheterna att införa ett system i vilket samtliga mål som avgörs av MKSR vid besvär hänförs till endast en kammarrätt. Enligt 2 § förordningen (1977:937) om kammarrätternas domkretsar m m gäller nämligen att besvären skall tas upp av den kammarrätt inom vars domkrets den skattskyldige skall taxeras till statlig inkomstskatt. Enligt motionären syntes besvärsordningen onödigt byråkratisk. Utskottet hyste förståelse för motionärens synpunkter men var trots det inte berett att för tillfället tillstyrka en sådan undersökning som motionären föreslagit. Som skäl härför anförde utskottet bl a:

”Som framgår av redovisningen i det föregående kan det här röra sig om invecklade skatterättsliga förhållanden, ofta av särpräglad natur. Det är alltså många gånger fråga om kvalificerade mål av betydande svårighetsgrad. Dessa mål bör enligt utskottets mening utgöra ett välkommet tillskott till de målgrupper som i övrigt ankommer på kammarrätterna och därmed verka stimulerande på rättsskipningen där.”

Utöver de nämnda lagändringarna krävdes att förordningen (1979:543) om den mellankommunala skatterätten upphävdes och ersattes med en till de nya lagreglerna anpassad förordning.

Organisationen efter den 1 juli 1981

Den 1 juli 1981 verkställdes som planerat beslutet om att bryta ut MKSR organisatoriskt från RSV. MKSR är därefter en självständig allmän förvaltningsdomstol närmast under kammarrätterna. Den har sitt säte i Stockholm. Utbrytningen innebar att MKSR överfördes från budget- till justitiedepartementets ansvarsområde och att domstolsverket blev central förvaltningsmyn-

dighet för domstolen. Bestämmelser om MKSR finns nu i 1, 22—25 och 28 §§ lagen om allmänna förvaltningsdomstolar (se SFS 1981:384) samt i förordningen (1981:562) med instruktion för mellankommunala skatterätten.

I samband med utbrytningen från RSV flyttade MKSR sitt kansli från RSV:s lokaler i Solna till helt nya lokaler i den byggnad på Södermalm i Stockholm där länsrätten i Stockholms län finns. Lokalerna är modernt utrustade, bl a finns det en ordbehandlingsmaskin (textautomat) och en terminal för rättsfallssökning i det sk IMDOC-systemet. Sessionsalar, viss utrustning såsom fotokopieringsapparater och bibliotek samt vissa tjänster såsom vaktmästeri och telefonväxel nyttjas gemensamt med länsrätten. Organisatoriskt är dock de båda domstolarna helt åtskilda.

I den ovan nämnda propositionen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m m togs det rådande systemet med att uppdraget som ordförande vid MKSR fullgörs som en bisyssla upp till behandling. Under anförande av att systemet fungerat väl ansågs det dock inte föreligga någon anledning att göra någon ändring i det. Samtidigt uttalades dock att det med hänsyn till svårighetsgraden på målen i domstolen är angeläget att den som förordnas till ordförande även i fortsättningen har erfarenhet som ordinarie domare i en allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att varken kammarrättsassessorer eller kammarrättsfiskaler, vilka normalt fungerar som ordförande i en länsrätt, förordnas att vara ordförande i MKSR. Förordnande att vara ordförande meddelas av regeringen.

För närvarande har två personer förordnande att vara ordförande i MKSR. En av dem är pensionerad länsrättslagman. Den andre fullgör uppdraget vid sidan av sin tjänst som länsrättslagman. Vidare gäller att en av ordförandena förestår rätten i administrativt hänseende. På grund av uppdragets karaktär som bisyssla har emellertid beslutanderätten i administrativa frågor i stor utsträckning delegerats till chefen för rättens kansli. Viktigare frågor om MKSR:s organisation eller arbetsformer, arbetsordningen, yttranden i lagstiftningsfrågor och anslagsframställningar skall dock alltid avgöras i plenum. Plenum består av ordförandena, nämndemännen och kanslichefen.

När det gäller domförhetsreglerna innebar utbrytningen från RSV inte någon ändring. Det betyder att MKSR är, liksom tidigare, domför med ordförande och tre nämndemän. Regelmässigt kallas emellertid fyra nämndemän till ett sammanträde. Utbrytningen innebar inte heller någon ändring såvitt gäller formerna för utseende av nämndemän vid MKSR. Även i fortsättningen är det således regeringen som utser dem. Som jämförelse kan nämnas att nämndeman i kammarrätt och länsrätt utses genom val förrättat av landstinget eller, om i länet finns kommun som inte ingår i landstingskommun, av landstinget och kommunfullmäktige med viss fördelning dem emellan. Nämndemannakåren vid MKSR — för närvarande finns tio nämndemän — utgöres

av riksdagsledamöter (ledamöter av skatteutskottet) och ledande befattningshavare inom näringslivet.

Som ovan nämnts finns det ett kansli vid MKSR. Vid detta finns det sekreterare och andra anställda. Sekreterarna tjänstgör som föredragande i domstolen. En av sekreterarna är dessutom chef för kansliet. Då det inte finns någon heltidsarbetande ordförande vid MKSR fördelas målen på rotlar som innehåvs av sekreterarna. För att få förordnande som sekreterare erfordras att man är kammarrättsassessor eller kammarrättsfiskal och har tjänstgjort under ett år som lagman, rådmän eller fiskal i länsrätt. Antalet sekreterartjänster uppgår till sju. Den som tjänstgör som sekreterare får med hänsyn till arten av de mål som behandlas av MKSR (bl a faller alla större bolag och deras dotterbolag in under MKSR:s kompetensområde) en god såväl insikt i som kunskap om de skatterättsliga problem bolagen möter i sina verksamheter inom och utom riket. Utöver sekreterarna finns det tre jurister som inte är sekreterare. Dessa biträder sekreterarna i deras arbete. För övriga kanslifunktioner finns det sex biträden. Ett av biträdena förestår rättens expedition.

Slutord

Genom utbrytningen från RSV har MKSR, enligt min mening, fått en organisation som sannolikt tillfredsställande kan möta de krav och fullgöra de många gånger svåra arbetsuppgifter som åvilar MKSR. Det närmaste målet för rättens insatser är att nedbringa en alltför hög balans av oavgjorda mål. Då antalet skattskyldiga som faller in under MKSR:s kompetensområde ökar år från år, är detta emellertid ingen lätt uppgift.

MKSR:s nya postadress är Box 17085, 10462 STOCKHOLM.

Besöksadressen är Krukmakargatan 19.

Telefonnumret är 08/68 04 40.