

Rapporten Regeringsrättens handläggning av mål om förhandsbesked i skattefrågor

(Fi2008/3741)

Sammanfattning

Bankföreningen och Fondbolagens Förening (Föreningarna) avstyrker förslagen i rapporten. Skattskyldiga kommer att drabbas av ökad rättsosäkerhet och minskad förutsebarhet i skatterättsliga frågor liksom ökade handläggningstider i ordinarie taxeringsprocesser. Förslagen kommer enligt Föreningarnas uppfattning inte heller att leda till någon egentlig arbetsbesparing, varken för Regeringsrätten eller för övriga förvaltningsdomstolar.

Allmänt

Rapportens förslag innebär dels att prövningstillstånd skall införas vid överklagande av Skatterättsnämndens beslut om förhandsbesked i skattefrågor, dels att kravet för meddelande av förhandsbesked skärps från att det skall vara ”av vikt” för sökanden, till att det skall vara ”av särskild vikt”.

Att Regeringsrätten brottas med stora målbalanser är väl känt och Föreningarna har i och för sig förståelse för att man på något sätt vill komma till rätta med sina problem. Den rätta vägen att gå är dock, såsom utvecklas nedan, inte att skärpa lagstiftningen kring lämnande av förhandsbesked på sätt som föreslås.

Av promemorian framgår att cirka 7 000 – 8 000 mål kommer in till Regeringsrätten varje år. Av dessa utgör endast en bråkdel, cirka 50 – 60 stycken, överklaganden avseende förhandsbesked. Även om det kan tillstås att förhandsbeskeden ofta är av komplicerad natur kan det rimligtvis inte innebära att just förhandsbeskeden är orsaken till de stora balanser som Regeringsrätten sedan länge dragits med och att ett införande av prövningstillstånd skulle lösa dessa problem eller ens på ett markant sätt mildra problematiken. I förhållande till de problem förslagen skulle medföra för skattskyldiga, Skatteverket och domstolarna i övrigt anser Föreningarna att förslagets marginellt positiva effekter på Regeringsrättens målbalanser inte tillnärmelsevis uppväger alla de negativa effekter som blir följderna av förslagen om de genomförs. Enligt vad Föreningarna inhämtat har Regeringsrättens målbalanser därtill sjunkit

rätt drastiskt till cirka 5 800 balanserade mål i september 2008. Det verkar således finnas möjligheter att få rätsida på problemen utan att försämra situationen för skattskyldiga i förhandsbeskedsmål.

Ökad rättsosäkerhet

Om möjligheterna att få ett förhandsbesked försämras på sätt som föreslås kommer detta leda till en ökad rättsosäkerhet inte bara för den sökande utan också för alla andra skattskyldiga med intresse för den aktuella frågan. Förhandsbeskedsinstitutet har såsom konstateras i promemorian funnits under mycket lång tid och medför att näringsidkare och andra på ett relativt snabbt och smidigt sätt får skatterättslig vägledning av högsta instans inför stora transaktioner såsom vid olika omstruktureringar, pensionsavgångar, generationsskiften m.m.

Det är när affärer görs upp och transaktioner sker som de skattskyldiga behöver kunna tolka skattelagstiftningen och Skatteverket kunna ge besked om praxis. Det finns inte tid att vänta på den långsamma praxisbildning som sker genom den ordinarie domstolsprocessen utan praxis på skatteområdet skapas i mycket stor utsträckning genom Regeringsrättens prövning av överklagade förhandsbesked.

Rättsläget klarläggs betydligt snabbare genom förhandsbeskeden och detta är naturligtvis mycket viktigt för de skattskyldiga och Skatteverket, men även för domstolarna som har att hantera skattemål i den ordinarie processen. Genom snabba avgöranden i förhandsbeskedsmålen skapas praxis till ledning för en stor mängd andra skattemål.

Det kan inte nog understrykas hur viktig denna möjlighet är och att det är fortsatt viktigt att denna prövning också omfattar Regeringsrätten, den högsta instansen. Med ett krav på prövningstillstånd i Regeringsrätten samt att det skall vara av ”särskild vikt” för den sökande finns en uppenbar risk för att viktiga rättsfrågor som i dag löses genom förhandsbesked i stället måste lösas i efterhand den ordinarie vägen, genom taxeringsprocessen. Med detta kan vi emotse än mer – och fler – långdragna processer genom länsrätt – kammarrätt – Regeringsrätten.

Ökad arbetsbelastning för förvaltningsdomstolar och Skatteverket

Ett av syftena med införande av förhandsbesked i skattemål var att minska antalet ordinarie taxeringsprocesser och på så sätt avlasta underinstanserna på förvaltningsdomstolssidan. Förhandsbeskedens fördel är bl.a. att den skattskyldige själv får ett besked om hur planerade transaktioner etc. kommer att bedömas skatterättsligt, men också att andra skattskyldiga kan planera sin verksamhet efter de besked som lämnats. Anta att prövningstillstånd införs i mål om förhandsbesked vid överklagande till Regeringsrätten samt att kravet på lämnade av förhandsbesked skärps från att det skall vara ”av vikt” för den sökande till att det krävs att det är av ”särskild vikt”. En rimlig utveckling är då att de ordinarie skatteprocesserna kommer att växa i antal bland samtliga instanser, inklusive Regeringsrätten. Skattemålen är dessutom, jämte socialförsäkringsmålen, redan i dag den största målgruppen hos Regeringsrätten. Fler olösta skatterättsliga frågor kommer att finnas, vilket medför att antalet processer vid den årliga taxeringen ökar. Utan prejudicerande förhandsbesked från Regeringsrätten kommer alltså enskilda skattskyldiga vara tvungna att i sina respektive taxeringar föra samma process om en viss fråga som annars skulle kunnat ha lösts på ett smidigt sätt genom ett allmängiltigt

förhandsbesked. Detta medför totalt sett en ökad arbetsbelastning på domstolarna och Skatteverket. Därmed är inget vunnit på förslaget.

Ingen arbetsbesparing för Regeringsrätten

Det ligger i sakens natur att de mål om förhandsbesked som blir föremål för Regeringsrättens prövning i dag är av intresse för praxis. En ansökan om förhandsbesked skall nämligen avvisas under vissa förutsättningar. Det finns således inte någon automatisk rätt till förhandsbesked. Detta uttrycks i lagtexten så att *"finner skatterättsnämnden med hänsyn till ansökans innehåll att förhandsbesked inte bör lämnas skall ansökan avvisas"* (12 § första stycket lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor). Exempel på när sådan avvisning sker är när frågan avser bevisfrågor snarare än rättsfrågor, när frågan avser ett rättsförhållande där praxis är klar och något prejudikatintresse således inte föreligger samt när sakomständigheterna i målet är oklara (jfr. prop. 1997/98:65 s. 38 f.). I förhandsbeskedets uppbyggnad ligger således redan en naturlig spärr mot att uppenbara fall utan intresse för praxis inte provas. Dagens regler tillåter även Regeringsrätten att undanröja ett lämnat förhandsbesked om rätten finner att besked inte bör lämnas.

Av det femtiotal mål om förhandsbesked som överklagas till Regeringsrätten varje år blir cirka hälften refererade dvs. referensfrekvensen ligger på runt 50 procent, vilket måste anses unikt för en målgrupp hos Regeringsrätten. Antag att prövningstillstånd införs i stället. Borde rimligtvis inte antalet refererade mål om förhandsbesked bli mer eller mindre oförändrat även med prövningstillstånd? En "sällning" görs redan idag av skatterättsnämnden och Regeringsrätten genom möjligheten att avvisa juridiskt sett ointressanta mål vilket innebär att det är de mest intressanta målen som är kvar till prövning. De mål som refereras är av särskilt intresse för praxisbildningen i landet och torde inte minska i antal bara för att prövningstillstånd införs. Det är ju själva sakfrågans relevans för rättstillämpningen som provas och denna borde vara av samma dignitet oavsett om frågan dyker upp i en begäran om förhandsbesked eller i ett mål i den ordinarie taxeringsprocessen.

Med ett krav på prövningstillstånd i Regeringsrätten innebär detta att målet först genomgås för frågan om prövningstillstånd. Därefter, om man konstaterar att prövningstillstånd bör meddelas på grund av frågans intresse för rättstillämpningen, genomgås målet igen, föredras och dom får skrivas. Detta scenario framstår, enligt Föreningarna, inte som någon arbetsbesparing. Det ter sig tvärtom som en ökning av arbetsbördan. Antag att scenariot är det motsatta, dvs. i ett mål om förhandsbesked kommer domstolen fram till att prövningstillstånd inte skall meddelas. I så fall verkar den enda egentliga arbetsbesparingen bestå i att dom inte måste skrivas. Det ligger i sakens natur att en dom i ett sådant mål i nuvarande system (dvs. utan prövningstillstånd) rimligtvis inte kan bli alltför vidlyftig. Inte heller i domskrivningsdelen lär det således bli fråga om någon markant besparing i arbete. I övrigt kan konstateras att målet måste behandlas på samma noggranna sätt och befintlig praxis studeras för att avgöra prövningstillståndsfrågan. Föreningarna anser således sammanfattningsvis att någon egentlig arbetsbesparing inte kommer att uppstå ens för Regeringsrättens del.

Avslutning

Av rapporten framgår inte vilka vinsterna med förslagen egentligen är. Såsom Föreningarna pekat på blir det dock inte tal om några besparingar i arbetsinsats i förvaltningsdomstolarna. Likaså medför förslagen en ökad rättsosäkerhet för skattskyldiga och Skatteverket. De skäl

som framfördes av remissinstanserna mot ett införande av prövningstillstånd i Regeringsrätten – såsom föreslogs i Fitgers utredning 1992, SOU 1992:138 – gör sig alltjämt gällande. Sedan den utredningen gjordes har skattskyldiga och Skatteverket i allt större omfattning också haft att beakta EG-rätten på skatteområdet, vilket ytterligare komplicerar bedömningarna. Behovet av direkt vägledning från högsta instans i dessa mål är därigenom ännu större än tidigare.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Ulla Lundquist

Marie Rosvall

FONDBOLAGENS FÖRENING

Eva Broms

Lena Falk