



Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor

Sammanfattning

I betänkandet tillstyrker utskottet regeringens förslag i proposition 2014/15:131 Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor.

Reglerna om skattetillägg och skattebrott ändras i syfte att stärka rättssäkerheten i skatteförfarandet. En spärreglering införs med innebörd att åklagaren inte får inleda en process om skattebrott om Skatteverket dessförinnan har fattat beslut om skattetillägg i fråga om samma felaktighet eller passivitet avseende samma person. Omvänt får inte Skatteverket fatta beslut om skattetillägg om åklagaren har inlett en skattebrottsprocess om samma felaktighet eller passivitet avseende samma person. Bestämmelserna förs in i skattebrottslagen och skatteförfarandelagen.

En reglering om ett samlat sanktionsförfarande i en domstol införs. Allmän domstol ska i samband med skattebrottsprocessen på yrkande av åklagare kunna besluta om skattetillägg. Detta regleras i en ny lag om talan om skattetillägg i vissa fall. Reglerna om särskild åtalsprövning i skattebrottslagen justeras också. När det gäller normalt tillgängligt kontrollmaterial föreslås att uttrycket tillgängliga avstämningsuppgifter ska användas och att förutsättningarna för att ta ut skattetillägg justeras.

De nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2016.

I betänkandet finns en reservation (SD).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

 Bakgrund4

 Propositionens huvudsakliga innehåll5

Utskottets överväganden7

 Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra
 rättssäkerhetsfrågor7

Reservation9

 Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor
 (SD)9

Bilaga 1

Förteckning över behandlade förslag12

 Propositionen12

 Följdmotionen12

Bilaga 2

Regeringens lagförslag13

Bilaga 3

Justitieutskottets yttrande 2015/16:JuU3y27

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69),
2. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244) med den ändringen att i 49 kap. 10 b § ska ordet ”skattebrottslagen” följas av SFS-nummer (1971:69),
3. lag om talan om skattetillägg i vissa fall.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2014/15:131 punkterna 1–3 och avslår motion

2015/16:259 av Olle Felten m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2.

Reservation (SD)

Stockholm den 22 oktober 2015

På skatteutskottets vägnar

Per Åsling

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Åsling (C), Leif Jakobsson (S), Sara Karlsson (S), Peter Persson (S), Helena Bouveng (M), Hannah Bergstedt (S), Rasmus Ling (MP), Anette Åkesson (M), Adnan Dibrani (S), David Lång (SD), Mats Persson (FP), Daniel Sestrajcic (V), Aron Modig (KD), Patrik Lundqvist (S), Erik Andersson (M), Olle Felten (SD) och Ulf Berg (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2014/15:131 Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor. Regeringens och motionärernas förslag till riksdagsbeslut framgår av bilaga 1. Regeringens lagförslag redovisas i bilaga 2.

Justitieutskottet har lämnat ett yttrande över propositionen och motionen (bilaga 3).

Bakgrund

Skattetillägg är en administrativ sanktion enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) som ska tas ut av den som på något annat sätt än muntligen under förfarandet har lämnat en oriktig uppgift till ledning för egen beskattning. I vissa situationer ska skattetillägg inte tas ut, t.ex. om den oriktiga uppgiften kan rättas med ledning av kontrollmaterial som normalt är tillgängligt för Skatteverket under vissa närmare angivna förutsättningar. Skattetillägg tas ut med olika nivåer varierande mellan 2 och 40 procent beroende på olika faktorer. Liknande regler om tulltillägg finns i tullagen (2000:1281).

Skatteverket eller Tullverket fattar beslut om skattetillägg respektive tulltillägg, och beslutet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Man kan vid sidan av uttaget skattetillägg också straffas för skattebrott enligt skattebrottslagen (1971:69) för samma oriktiga uppgiftslämnande. Exempel på andra brott i skattebrottslagen är skatteförseelse, grovt skattebrott, skatteredovisningsbrott och försvårande av skattekontroll. Regler om tullbrott, som liknar reglerna om skattebrott, finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Åklagare för talan om brott och allmän domstol prövar åtalet.

Sedan skattetilläggen infördes 1972 har de varit föremål för granskning och reglerna har genomgått förändringar, bl.a. genom olika rättssäkerhetsstärkande åtgärder. I proposition 2010/11:165 Skatteförfarandet uttalades att när det gäller skattetillägg fanns det skäl att ytterligare utreda hur rättssäkerheten kan stärkas inom ramen för det befintliga systemet. Frågor som nämns är rättigheten att inte bli lagförd eller straffad två gånger enligt artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt nivåerna på skattetillägg och frågor som rör normalt tillgängligt kontrollmaterial och risken för skatteundandragande.

Den dåvarande regeringen tillsatte den 8 mars 2012 en utredning i just dessa frågor, vars betänkande lett fram till detta lagstiftningsärende.

Europakonventionen gäller som lag i Sverige. I konventionen regleras viktiga principer om mänskliga rättigheter såsom rätten till en rättvis rättegång i

artikel 6. I artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen regleras rättigheten att inte bli lagförd eller straffad två gånger, det s.k. dubbelbestraffningsförbudet, mer korrekt kallat dubbelprövningsförbudet.

Europadomstolen har tidigare prövat det svenska systemet med skattetillägg och skattebrott och har ansett att det är förenligt med dubbelprövningsförbudet (Rosenquist mot Sverige, no. 60619/00, den 14 september 2004). Europadomstolen har dock på senare tid ändrat sin praxis (Sergey Zolotukhin mot Ryssland, no. 14939/03, den 10 februari 2009). Domens innebörd i fråga om det svenska systemet var dock inte klar. I domen Lucky Dev mot Sverige (no. 7356/10, den 27 november 2014) prövade Europadomstolen det svenska systemet på nytt och fann nu att dubbelprövningsförbudet hade kränkts.

Dubbelprövningsförbudet finns även reglerat i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. EU-domstolen har i ett avgörande 2013 ansett sig behörig att pröva de svenska skattetilläggs- och skattebrottsreglerna i fråga om mervärdesskatt, men lämnade i domen över till den frågande tingsrätten att bedöma om förfarandet stred mot dubbelprövningsförbudet (EU-domstolens dom mål C-617/10, Hans Åkerberg Fransson).

Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen har efter Europadomstolens ändrade praxis 2009 vid två tillfällen (2009 och 2010) bedömt systemet med skattetillägg och skattebrott utan att anse det oförenligt med dubbelprövningsförbudet (RÅ 2009 ref. 94 och NJA 2010 s. 168 I och II). Båda domstolarna ändrade dock under 2013 sin tidigare praxis och anser nu att det svenska systemet är oförenligt med förbudet (NJA 2013 s. 502, NJA 2013 s. 746 och HFD 2013 ref. 71).

Riksdagen har vid två tillfällen på senare tid riktat tillkännagivanden om dubbelprövningsförbudet till regeringen.

Skatteutskottet anförde i betänkande 2013/14:SkU20 Skatteförfarande och folkbokföring med anledning av en motion (S) att det är viktigt att en lagändring som stärker rättssäkerheten och undanröjer konflikten med Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga genomförs så snart som möjligt.

Justitieutskottet anförde i betänkande 2013/14:JuU15 Straffrättsliga frågor med anledning av motioner (S, MP) att det är viktigt att det säkerställs att de lagförslag som kan komma att lämnas för att åtgärda problematiken med dubbelbestraffning i skatteförfarandet (skattetillägg och brottspåföljd) inte leder till mildare påföljder än tidigare.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar av reglerna om skattetillägg och skattebrott i syfte att stärka rättssäkerheten i skatteförfarandet. Förändringarna gäller systemet med skattetillägg och skattebrott samt frågor om normalt tillgängligt kontrollmaterial. Regeringen föreslår att det införs en spärreglering med innebörden att åklagaren inte får inleda en process om skattebrott om Skatteverket dessförinnan har fattat beslut om skattetillägg i fråga om samma felaktighet

eller passivitet avseende samma person. Omvänt får inte Skatteverket fatta beslut om skattetillägg om åklagaren har inlett en skattebrottsprocess om samma felaktighet eller passivitet avseende samma person. Bestämmelserna föreslås föras in i skattebrottslagen (1971:69) och skatteförfarandelagen (2011:1244).

Vidare föreslås att en reglering om ett samlat sanktionsförfarande i en domstol införs. Allmän domstol ska i samband med skattebrottsprocessen på yrkande av åklagare kunna besluta om skattetillägg. Detta regleras enligt förslaget i en ny lag om talan om skattetillägg i vissa fall. Reglerna om särskild åtalsprövning i skattebrottslagen justeras också enligt förslaget.

När det gäller normalt tillgängligt kontrollmaterial föreslås att uttrycket tillgängliga avstämningsuppgifter ska användas och att förutsättningarna för att ta ut skattetillägg justeras.

Regeringen anser att de föreslagna ändringarna kommer att stärka rättssäkerheten i skatteförfarandet ytterligare, bl.a. med beaktande av Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och genom att reglerna blir tydligare och mer förutsebara för enskilda och för tillämpande myndigheter.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

Konsekvenser

Systemet med skattetillägg och skattebrott: Enligt regeringens bedömning kommer förslagen inte att innebära några offentligfinansiella effekter. När det gäller enskilda anser regeringen att förslaget medför rättssäkerhetsvinster. Förslaget bedöms inte ha några särskilda effekter på företag.

Förslagen kommer enligt regeringen att medföra ökade kostnader för Ekobrottsmyndigheten, och därför bör medel tillföras från utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution.

Förslagen har enligt regeringen inte några effekter på brottsligheten jämfört med dagens författningsreglering.

Normalt tillgängligt kontrollmaterial: Enligt regeringens bedömning kommer förslagen inte att innebära några offentligfinansiella effekter. När det gäller enskilda anser regeringen att förslaget medför rättssäkerhetsvinster. Utöver detta bedöms förslaget inte ha några särskilda effekter på företag. Regeringen anser att förslaget innebär att tillämpningen blir enklare för myndigheterna.

Utskottets överväganden

Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag om ändrade regler i skatteförfarandet för skattetillägg och skattebrott. Riksdagen avslår motionsförslaget om att propositionen ska avslås och att riksdagen ska uttala sig om en annan utformning av sanktionsförfarandet.

Jämför reservation (SD).

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att reglerna om skattetillägg och skattebrott ändras i syfte att stärka rättssäkerheten i skatteförfarandet. Regeringen föreslår att en spärreglering införs med innebörden att åklagaren inte får inleda en process om skattebrott om Skatteverket dessförinnan har fattat beslut om skattetillägg i fråga om samma felaktighet eller passivitet avseende samma person. Omvänt får inte Skatteverket fatta beslut om skattetillägg om åklagaren har inlett en skattebrottsprocess om samma felaktighet eller passivitet avseende samma person. Vidare föreslås att bestämmelserna förs in i skattebrottslagen och skatteförfarandelagen.

I propositionen föreslås även att en reglering om ett samlat sanktionsförfarande i en domstol införs. Allmän domstol ska i samband med skattebrottsprocessen på yrkande av åklagare kunna besluta om skattetillägg. Detta ska enligt propositionen regleras i en ny lag om talan om skattetillägg i vissa fall. Reglerna om särskild åtalsprövning i skattebrottslagen ska enligt förslaget också justeras.

När det gäller normalt tillgängligt kontrollmaterial föreslås att uttrycket tillgängliga avstämningsuppgifter ska användas och att förutsättningarna för att ta ut skattetillägg justeras.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

Motionen

Sverigedemokraterna yrkar i kommittémotion 2015/16:259 av Olle Felten m.fl. att riksdagen avslår propositionen och ställer sig bakom det som anförs i motion om att påföljden skattetillägg bör avskaffas och om vad som i övrigt sägs om behovet av att ändra förfarandena, bedömningen och påföljden vid lämnande av felaktiga uppgifter till Skatteverket.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det måste finnas effektiva verktyg för att rätt uppgifter ska lämnas till Skatteverket och för Skatteverkets kontrollverksamhet i syfte att säkra ett korrekt uttag av skatter och avgifter. Skattetillägg är ett sådant verktyg. Det är även av stor vikt att brottsliga förfaranden leder till påföljd för att visa att samhället inte accepterar sådana ageranden. Personer som gör rätt för sig ska inte hamna i en sämre position än de som inte gör det. Det gäller vare sig det handlar om ett brottsligt agerande eller ett på annat sätt otillåtet agerande. Personer och företag ska kunna verka på lika villkor, och åsidosättande av skyldigheter som leder till förmåner jämfört med dem som följer regler bör medföra reaktioner från samhällets sida.

Det befintliga systemet med skattetillägg och sanktioner för skattebrott har funnits sedan 70-talet och har sedan dess bedömts vara viktigt av regeringen och riksdagen. Ett huvudsyfte med det skatteadministrativa sanktionssystemet är att utöva tryck på de skattskyldiga att fullgöra sin uppgiftsskyldighet på ett korrekt sätt. Utgångspunkten för lagstiftningsärendet är att det sanktionssystem som finns i dag bibehålls och att båda sanktionerna ska kunna utgå även i fortsättningen. Ändringarna syftar till att stärka rättssäkerheten på skatteområdet och säkerställa att samma person inte riskerar att straffas eller prövas för samma brott i två olika förfaranden.

Utskottet vill framhålla att det faktum att det föreslås att skattetillägg i vissa fall ska prövas i allmän domstol i samband med prövningen av ett brottmål, i stället för av Skatteverket eller av allmän förvaltningsdomstol, inte förtar skattetillägget dess egenskap av administrativ sanktion. Den föreslagna ordningen är ny, vilket kan medföra behov av en översyn när den har varit på plats en tid. Utskottet utgår från att regeringen noga kommer att följa tillämpningen av den nya ordningen.

Justitieutskottet anser i sitt yttrande sammanfattningsvis att Skatteutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka yrkandet i motionen om avslag på propositionen. Utskottet instämmer i de synpunkter som justitieutskottet redovisar i sitt yttrande.

Därmed tillstyrker utskottet propositionen och avstyrker motionen.

Reservation

Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor (SD)

av David Lång (SD) och Olle Felten (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2015/16:259 av Olle Felten m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2 samt
avslår proposition 2014/15:131 punkterna 1–3.

Ställningstagande

Vi välkomnar ambitionen i förslaget att stärka rättssäkerheten i skattemål. Det är ett område som under lång tid har varit ett problem och som har uppmärksamats både nationellt och internationellt med avseende på såväl rättssäkerhet som proportionalitet i bestraffning av förseelser i skatteärenden.

Det är avgörande för Skatteverkets möjlighet att driva in skatter att det finns tydliga regelverk som klart anvisar hur uppbörden ska gå till och vad som händer om man inte följer dessa regler. Det är där rättssäkerheten i systemet grundas. Dessutom är det helt avgörande att sanktioner mot de som inte gör rätt för sig är proportionella i förhållande till förseelsens art och de värden som står på spel.

Det är också, ur rättssäkerhetssynpunkt, viktigt att skilja på medvetna försök att undandra sig korrekta skatter respektive slarv i redovisningen. Det måste också finnas en överblickbar gränsdragning där man definierar när och hur ett upprepat slarv övergår till att betraktas som ett brott.

Med detta som grund anser vi att Sveriges dubbla förfaranden i många fall har lett till orimliga konsekvenser, vilket också är grunden för de ändringar av domstolspraxis som genomförts genom domar i Europadomstolen och Högsta domstolen 2009, 2010 och 2013. Sveriges dubbelprövning av skattemål, där en skattskyldig har kunnat drabbas av dubbla bestraffningar för både skattebrott och i vissa fall oklara missförståndssituationer, strider mot det förbud mot dubbelprövning som EU-rätten har etablerat, vilket är den huvudsakliga grunden för denna proposition.

I propositionen (2014/15:131) föreslår regeringen att påföljden skattetillägg ska hanteras av domstolarna i samband med en prövning av brott i de sammanhang propositionen behandlar. Man föreslår också ett komplext regelverk som t.ex. omfattar en spärregel (7.4) för de uppenbara missförhållandena

och dessutom undantag för spärreglerna. Flera av de rättsvårdande remissinstanserna har allvarliga invändningar mot att hantera påföljden skattetillägg, eftersom de tvingas hantera flera olika sorters regler i samma domstolsprocess (7.10). En sådan är att skattetillägg ska kunna utdömas även om det inte finns ett beslut om skatt (7.13). Ekobrottsmyndighetens befarar ”att förslaget kan innebära en avkriminalisering av relativt omfattande skatteundandraganden” (7.6), vilket innebär att propositionen riskerar att motverka syftet att beivra skattebrott.

Dessa faktorer, och flera andra av liknande art, visar att de dubbla rättsliga förfarandena riskerar att orsaka krockar mellan de två parallella systemen med ökad rättsosäkerhet som följd. Det motiverar i ännu högre utsträckning behovet av att förändra systemet i den riktning vi föreslår och att ersätta påföljden skattetillägg med en straffskala som omfattar dels böter, dels fängelse vid grova förseelser.

En av de mekanismer i detta sammanhang som har mött starkast kritik, både ur ett rättssäkerhetsperspektiv och ur ett förfarandeperspektiv, är skattetillägget som företeelse. Skattetillägg är definierat som en administrativ avgift (prop. 2002/03:106). Avgiften uppfattas dock som ett straff av de som drabbas av den. Storleken på avgiften (20 procent eller 40 procent av en oriktig uppgifts skatteeffekt, beroende på art) gör också att straffeffekten blir den allt annat överskuggande effekten när ett skattetillägg påförs den skattskyldiga. Denna tolkning har också gjorts av såväl Europadomstolen som Högsta domstolen i Sverige.

Skattskyldiga som inte gjort sig skyldiga till brott ska inte bestraffas. Så sker i dag, och det är ett stötande inslag i processen för att öka regelefterlevnaden på skatteområdet. Mot denna bakgrund anser vi att det är lämpligt att avskaffa skattetillägg som en påföljd, oavsett om ett brott kan styrkas eller inte. Att bevisbördan och beviskraven inte ligger i paritet med normal rättskipning är ytterligare en faktor som pekar i samma riktning. Detta har också påtalats i yttranden över propositionen från flera remissinstanser.

I stället bör Skatteverket, genom sin skattebrottsenhet, avgöra om man anser att ett brott har begåtts genom de oriktiga uppgifterna. Om så är fallet bör åtal väckas för skattebrott i domstol på vanligt sätt. Det bör därmed också utredas hur sådana brott ska bedömas samt vilka straff olika nivåer på felaktigt uppgiftslämnande bör ådömas.

Vi menar att skalan bör omfatta böter, eller fängelse om brottet bedöms som grovt. Detta är en viktig åtgärd för att öka relevansen i bestraffningshänseende och för att öka förtroendet för hela rättsprocessen i skattemål. Det viktiga är att brott och straff allmänt uppfattas som relevant och att straffnivån verkar avskräckande.

Vi vill också anknyta till den inriktningsdevis som Skatteverkets generaldirektör Ingemar Hansson brukar använda för att beskriva hur den övergripande inställningen till Skatteverkets funktion och arbetssätt ska vara: ”Det ska vara lätt att göra rätt och svårt att göra fel”. Denna talande devis säger mycket och med hänvisning till den blir det en ännu större legitimitet i att

ändra på hur Skatteverket hanterar felaktigheter i skattesystemet i den riktning som vi föreslår i detta specifika fall enligt ovan. Fel som inte är brott ska inte bestraffas, medan brott som skadar förtroendet för skattesystemet måste beivras resolut och på ett rättssäkert sätt med samma rättsliga förutsättningar som alla andra brott. Så är inte fallet i dag, och propositionen gör inte heller de avstamp som behövs för att skapa en sådan situation. I själva verket bidrar propositionens förslag i detta avseende till att befästa de diskrepanser i rättssäkerheten som systemet med ett särskilt förfarande för att utmäta skattetillägg utgör.

Även detta betonar vikten av att skattetillägget bör avskaffas som företeelse och att en helt ny ordning bör införas där oavsiktliga fel, lätt slarv och dylika orsaker till felaktiga uppgifter endast kan åläggas mindre administrativa avgifter som har karaktären av en påminnelseavgift samt att medvetna felaktigheter och andra typer av försök till otillbörligt undandragande av skatt betraktas som brott och hanteras i den ordning sådana normalt hanteras genom ett domstolsförfarande och med de rättsprinciper som gäller i det sammanhanget.

I det sammanhanget bör därför också processformerna för skattemål reformeras med utgångspunkten att skattemål ska åläggas samma beviskrav som annan rättskipning. För att rättskipningen ska få en tillräckligt avskräckande effekt för de som överväger att genom oriktiga uppgifter skaffa sig ekonomiska fördelar i skattehänseende bör straffskalan ses över med inriktningen att brott av denna art inte ska löna sig. Det är dock viktigt att, för att rättskipningen ska upplevas som relevant och likvärdig, påpeka att skatteprocesser skall ha samma krav på bevisföring och rättssäkerhet som andra processområden, vilken stadfästs i brottsbalken 1 kap. 2 §: ”En gärning skall, om inte annat särskilt föreskrivs, anses som brott endast då den begås uppsåtligen”.

Våra förslag skulle innebära en kraftig förenkling, ett förtydligande av lagstiftningen, ett ökat förtroende för lagstiftningen samt en högre grad av relevans och rättssäkerhet, vilket är viktiga mål för svensk lagstiftning.

Med detta anser vi att riksdagen bör avslå propositionen och samtidigt uttala sig i enlighet med våra intentioner om hur sanktionssystemet bör utformas.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2014/15:131 Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om talan om skattetillägg i vissa fall.

Följdmotionen

2015/16:259 av Olle Felten m.fl. (SD):

1. Riksdagen avslår proposition 2014/15:131 Skattetillägg – Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att påföljden skattetillägg bör avskaffas och i övrigt vad som sägs i motionen om behovet av ändring av förfarande, bedömning och påföljd vid lämnande av felaktiga uppgifter till Skatteverket och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i skattebrottslagen
(1971:69)

Härigenom föreskrivs i fråga om skattebrottslagen (1971:69)

dels att 13 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 13 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Åtal för brott enligt 3 § får väckas endast om det är påkallat av särskilda skäl.

13 §¹

Åtal för brott enligt 3 § får väckas endast om det är påkallat av särskilda skäl. *Detsamma gäller åtal för brott enligt 2, 5 och 6 §§, om*

1. det undandragna skattebeloppet understiger två prisbasbelopp, och

2. en felaktighet eller passivitet som skulle omfattas av åtalet även kan läggas till grund för beslut om skattetillägg för samma person.

Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde det år då brottet begicks.

13 b §

Om Skatteverket har beslutat att ta ut skattetillägg av en fysisk person, får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den felaktighet eller passivitet som ligger till grund för beslutet om skattetillägg.

Om Skatteverket har krävt en fysisk person på betalning av ett skattetillägg som avser en juridisk person eller om en överenskommelse om betalningsskyldighet

¹ Senaste lydelse 1996:658.

*enligt 59 kap. 19 § skatteför-
farandelagen (2011:1244) har
träffats och fullföljts inom rätt tid,
får åklagaren inte väcka åtal,
utfärda strafföreläggande eller
besluta om åtalsunderlåtelse för
samma fysiska person i fråga om
den felaktighet eller passivitet som
ligger till grund för beslutet om
skattetillägg.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs i fråga om skatteförfarandelagen (2011:1244)

dels att 49 kap. 12 § ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 49 kap. 12 § ska utgå,
dels att 3 kap. 5 §, 46 kap. 14 §, 49 kap. 10 och 15 §§, 51 kap. 1 §,
52 kap. 8 §, 59 kap. 11, 17 och 19 §§ och 66 kap. 3 § ska ha följande lydelse,
dels att punkterna 16 och 18 i ikraftträdande- och övergångs-
bestämmelserna ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 49 kap. 10 a, 10 b och
10 c §§ och 52 kap. 8 a §, och närmast före 49 kap. 10 c § och 52 kap.
8 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 5 §¹

Om en juridisk persons beskattningsår har en annan slutdag än den 31 december, den 30 april, den 30 juni eller den 31 augusti gäller andra och tredje styckena.

I stället för det egentliga beskattningsåret avses med beskattningsår den av följande perioder som går ut närmast efter det egentliga beskattningsåret:

- 1 januari–31 december,
- 1 maj–30 april,
- 1 juli–30 juni, eller
- 1 september–31 augusti.

Detta gäller vid tillämpning av

- 26 kap. 33 b § (när en mervärdesskattedeklaration för redovisningsperioden beskattningsår ska lämnas),
- 28 kap. 3 § andra stycket (när en preliminär inkomstdeklaration ska lämnas),
- 32 kap. 2 § (när en inkomstdeklaration ska lämnas),
- 49 kap. 10, 12 och 15 §§ – 49 kap. 10 och 15 §§
(normalt tillgängligt kontroll- (tillgängliga avstämningsuppgif-
material), ter),
- 55 kap. 2 § första stycket (debitering av preliminär skatt),
- 56 kap. 10 § (besked om slutlig skatt),
- 62 kap. 4 § första stycket och 5 § (betalning av preliminär skatt),
- 65 kap. 5, 6, 9, 17 och 18 §§ (beräkning av ränta),
- 66 kap. 13 och 26 §§ (omprövning av beslut om debitering av preliminär skatt), samt
- 67 kap. 15 § (överklagande av beslut om debitering av preliminär skatt).

¹ Senaste lydelse 2013:1068.

46 kap.**14 §**

Ett beslut om betalningssäkring för en betalningsskyldighet som inte är fastställd upphör att gälla, om Skatteverket inte har fastställt betalningsskyldigheten eller ansökt om fastställelse hos förvaltningsrätten *inom sex månader räknat från* den dag då betalningssäkringen beslutades.

Om det finns särskilda skäl, får förvaltningsrätten på ansökan av Skatteverket förlänga tidsfristen med tre månader i taget.

Ett beslut om betalningssäkring för en betalningsskyldighet som inte är fastställd upphör att gälla sex månader *efter* den dag då betalningssäkringen beslutades,

1. om Skatteverket inte har fastställt betalningsskyldigheten eller ansökt om fastställelse hos förvaltningsrätten, *eller*

2. *om betalningsskyldigheten gäller ett skattetillägg som avses i lagen (2015:000) om talan om skattetillägg i vissa fall och åklagaren inte har yrkat att skattetillägg ska tas ut.*

Om det finns särskilda skäl, får förvaltningsrätten på ansökan av Skatteverket förlänga tidsfristen med tre månader i taget. *Har förundersökning om brott inletts beträffande en felaktighet eller passivitet som kan läggas till grund för skattetillägg enligt lagen om talan om skattetillägg i vissa fall, får tidsfristen förlängas med sex månader i taget.*

49 kap.**10 §**

Skattetillägg får inte tas ut om

1. den oriktiga uppgiften *kan rättas med ledning av kontrollmaterial som normalt är tillgängligt för Skatteverket och som har varit tillgängligt för verket* inom ett år från utgången av beskattningsåret,

2. den uppgiftsskyldige på eget initiativ har rättat den oriktiga uppgiften eller lämnat uppgift om att skatteavdrag inte har gjorts, eller

3. det skattebelopp som kunde ha undandragits genom felaktigheten eller passiviteten är obetydligt.

1. den oriktiga uppgiften *framgår av avstämningsuppgifter som har varit tillgängliga för Skatteverket* inom ett år från utgången av beskattningsåret,

10 a §

Skattetillägg får inte tas ut om den felaktighet eller passivitet som kan leda till skattetillägg redan ligger till grund för en anmälan om brott enligt 17 § skattebrottslagen (1971:69) eller en av någon

annan anledning inledd förundersökning om brott enligt den lagen, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som skattetillägget skulle tas ut av.

Skattetillägg får dock tas ut, om åklagaren har beslutat att inte inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen eller om felaktigheten eller passiviteten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

10 b §

Skattetillägg får inte tas ut om den felaktighet eller passivitet som kan leda till skattetillägg redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt skattebrottslagen och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som skattetillägget skulle tas ut av.

Avstämningsuppgifter

10 c §

Med avstämningsuppgifter avses

1. kontrolluppgifter som ska lämnas utan föreläggande och underrättelser om lagfart som lämnas med stöd av författning,

2. uppgifter som har lämnats i inkomstdeklarationen för det föregående beskattningsåret och som har en direkt koppling till uppgifter som ska lämnas i inkomstdeklarationen för beskattningsåret, och

3. uppgifter som finns i register som har upprättats av Skatteverket för kontroll av framtida inkomstdeklarationer.

15 §

Vid skönsbeskattning är skattetillägget på slutlig skatt 40 procent och skattetillägget på annan skatt 20 procent. Skattetillägget ska beräknas på

1. den skatt som till följd av skönsbeskattningen bestäms för den uppgiftsskyldige utöver vad som annars skulle ha bestämts enligt

a) de uppgifter som den uppgiftsskyldige har lämnat till ledning för beskattningen på något annat sätt än muntligen, och

b) *kontrollmaterial som normalt är tillgängligt för Skatteverket och som har varit tillgängligt för verket inom ett år från utgången av beskattningsåret, och*

b) *de avstämningsuppgifter som har varit tillgängliga för Skatteverket inom ett år från utgången av beskattningsåret, och*

2. den skatt som till följd av skönsbeskattningen inte ska tillgodoräknas den uppgiftsskyldige.

I den utsträckning en skönsbeskattning innefattar rättelse av en oriktig uppgift, ska skattetillägget beräknas enligt bestämmelserna i 11–14 §§.

I den utsträckning en skönsbeskattning innefattar rättelse av en oriktig uppgift, ska skattetillägget beräknas enligt bestämmelserna i 11, 13 och 14 §§.

51 kap.

1 §

Skatteverket ska besluta om hel eller delvis befrielse från en särskild avgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp.

Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om

1. den felaktighet eller passivitet som har lett till avgiften kan antas ha

a) berott på ålder, hälsa eller liknande förhållande,

b) berott på en felbedömning av en regel eller betydelse av de faktiska förhållandena, eller

c) föranletts av vilseledande eller missvisande kontrolluppgifter,

2. avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller passiviteten,

2. avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller passiviteten, *eller*

3. en oskäligt lång tid har gått efter det att Skatteverket har funnit anledning att anta att avgift ska tas ut utan att den som avgiften gäller kan lastas för dröjsmålet, *eller*

3. en oskäligt lång tid har gått efter det att Skatteverket har funnit anledning att anta att avgift ska tas ut utan att den som avgiften gäller kan lastas för dröjsmålet.

4. *felaktigheten eller passiviteten även har medfört att den som avgiften gäller har fällts till ansvar för brott enligt skattebrottslagen (1971:69) eller blivit föremål för förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken.*

52 kap.

8 §

Ett beslut om skattetillägg på grund av att skatteavdrag inte har gjorts ska meddelas senast under det sjätte året efter utgången av det kalenderår då avdraget skulle ha gjorts.

Om ansvar ska beslutas enligt 59 kap. för den skatt som inte har

Om ansvar ska beslutas enligt 59 kap. för den skatt som inte har

dragits av, ska beslutet om skattetillägg meddelas samtidigt.

dragits av, ska beslutet om skattetillägg meddelas samtidigt. I fall som avses i 49 kap. 10 a § andra stycket får dock beslut om enbart skattetillägg meddelas, om ansvar för skatt redan har beslutats.

Skattetillägg efter anmälan om brott eller inledd förundersökning

8 a §

Om skattetillägg får tas ut enligt 49 kap. 10 a § andra stycket ska beslutet om skattetillägg meddelas inom sex månader från den dag då underrättelse har skett om att felaktigheten eller passiviteten inte längre är föremål för utredning om brott.

59 kap.

11 §

Skatteverket beslutar om ansvar för delägare i ett svenskt handelsbolag enligt 2 kap. 20 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag avseende skatter och avgifter enligt denna lag.

Ett beslut om ansvar får inte fattas om statens fordran mot handelsbolaget har preskriberats.

Ett beslut om ansvar i fråga om skattetillägg får inte fattas, om den felaktighet eller passivitet som ligger till grund för skattetillägget redan omfattas av ett väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt skattebrottslagen (1971:69) och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som beslutet om ansvar skulle avse.

17 §

Skatteverket får inte ansöka om företrädaransvar om statens fordran mot den juridiska personen har preskriberats eller om det finns en överenskommelse om betalningsskyldighet enligt 19 §.

Skatteverket får inte ansöka om företrädaransvar i fråga om skattetillägg, om den felaktighet eller passivitet som ligger till grund för skattetillägget redan

omfattas av ett väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt skattebrottslagen (1971:69) och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som ansökan skulle avse.

19 §

Skatteverket får träffa en överenskommelse med företrädaren om betalningsskyldigheten, om inte detta med hänsyn till företrädarens personliga förhållanden eller av annan anledning framstår som olämpligt från allmän synpunkt.

Om talan om företrädaransvar har väckts vid domstol när överenskommelsen träffas, får överenskommelsen verkan först sedan talan i målet har återkallats och målet avskrivits.

Skatteverket får inte träffa en överenskommelse i fråga om skattetillägg, om den felaktighet eller passivitet som ligger till grund för skattetillägget redan omfattas av ett väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt skattebrottslagen (1971:69) och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som överenskommelsen skulle avse.

66 kap.

3 §

Skatteverket får inte ompröva beslut i frågor som har avgjorts av allmän förvaltningsdomstol.

Skatteverket får dock på begäran av den som beslutet gäller ompröva en fråga som har avgjorts av förvaltningsrätt eller kammarrätt genom beslut som har fått laga kraft om beslutet avviker från rättstillämpningen i ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen som har meddelats senare.

Skatteverket får också på begäran av den som beslutet gäller ompröva en fråga om skattetillägg som har avgjorts av förvaltningsrätt eller kammarrätt genom beslut som har fått laga kraft om beslutet avviker från rättstillämpningen i ett avgörande om skattetillägg från Högsta domstolen som har meddelats senare.

16. Taxeringslagen (1990:324) ska upphöra att gälla vid utgången av 2011. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande, om inte annat följer av punkten 10, för 2013 och tidigare års taxeringar.

Bestämmelserna om skattenämnd och dess medverkan i skatteärenden gäller dock inte efter utgången av 2011. I stället gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om särskilt kvalificerad beslutsfattare i 66 kap. 5 §.

Överklagandeförbudet i 6 kap. 2 § den upphävda lagen gäller inte vitesförelägganden som meddelas efter utgången av 2011. Vitesförelägganden som meddelas efter den tidpunkten gäller omedelbart.

Skattetillägg enligt den upphävda lagen får inte tas ut om den felaktighet eller passivitet som kan leda till skattetillägg redan ligger till grund för en anmälan om brott enligt 17 § skattebrottslagen (1971:69) eller en av någon annan anledning inledd förundersökning om brott enligt den lagen, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som skattetillägget skulle tas ut av.

Skattetillägg får dock tas ut om åklagaren efter sådan anmälan eller inledd förundersökning beslutat att inte inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen eller om felaktigheten eller passiviteten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

Skattetillägg enligt den upphävda lagen får inte heller tas ut om den felaktighet eller passivitet som kan leda till skattetillägg redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt skattebrottslagen och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som skattetillägget skulle tas ut av.

Skatteverket får fatta ett sådant beslut om skattetillägg som avses i femte stycket utan hinder av 5 kap. 16 § och 18 § första stycket den upphävda lagen inom sex månader från den dag då underrättelse har skett om att felaktigheten eller passiviteten inte längre är föremål

för utredning om brott.

18. Skattebetalningslagen (1997:483) ska upphöra att gälla vid utgången av 2011. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande, om inte annat följer av punkterna 2–4, 10 och 11, för beskattningsår, redovisningsperioder, förvärv och skattepliktiga händelser som har påbörjats, avslutats, genomförts respektive inträffat före den tidpunkt då skatteförarandelagen enligt punkten 1 ska tillämpas för första gången.

Överklagandeförbudet i 22 kap. 2 § första stycket 4 den upphävda lagen gäller inte vitesförelägganden som meddelas efter utgången av 2011.

Skattetillägg enligt den upphävda lagen får inte tas ut om den felaktighet eller passivitet som kan leda till skattetillägg redan ligger till grund för en anmälan om brott enligt 17 § skattebrottslagen (1971:69) eller en av någon annan anledning inledd förundersökning om brott enligt den lagen, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som skattetillägget skulle tas ut av.

Skattetillägg får dock tas ut om åklagaren efter sådan anmälan eller inledd förundersökning beslutat att inte inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen eller om felaktigheten eller passiviteten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

Skattetillägg enligt den upphävda lagen får inte heller tas ut om den felaktighet eller passivitet som kan leda till skattetillägg redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt skattebrottslagen och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som skattetillägget skulle tas ut av.

Skatteverket får fatta ett sådant beslut om skattetillägg som avses i fjärde stycket utan hinder av 21 kap. 13 § tredje stycket den upphävda lagen inom sex månader från den dag då underrättelse har skett om att felaktigheten eller

passiviteten inte längre är föremål för utredning om brott.

Skatteverket får inte i fråga om skattetillägg ansöka om företrädaransvar enligt 12 kap. 7 §, träffa en överenskommelse om betalningsskyldighet enligt 12 kap. 7 c § eller fatta beslut om ansvar enligt 12 kap. 8 a § den upphävda lagen, om den felaktighet eller passivitet som ligger till grund för skattetillägget redan omfattas av ett väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt skattebrottslagen (1971:69) och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som ansökan, överenskommelsen eller beslutet om ansvar skulle avse.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
 2. Äldre bestämmelser i 49 kap. 10 § första stycket 1 och 49 kap. 12 och 15 §§ ska tillämpas i fråga om uppgifter som har lämnats eller skulle ha lämnats före den 1 januari 2016.

3 Förslag till lag om talan om skattetillägg i vissa fall

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller om en felaktighet eller passivitet kan utgöra grund för såväl beslut om skattetillägg enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) som åtal för brott enligt skattebrottslagen (1971:69) för samma fysiska person.

2 § I lagen finns bestämmelser om förfarandet när en fråga om skattetillägg prövas i samma rättegång som ett åtal för skattebrott. Lagen innehåller också bestämmelser om förfarandet hos åklagaren samt vissa bestämmelser om verkställighet.

3 § När en fråga om skattetillägg ska prövas enligt denna lag, tillämpas bestämmelserna om skattetillägg i 49 kap. och 51 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244). Bestämmelserna i 49 kap. 10 a och 10 b §§ ska dock inte tillämpas.

Ett beslut om skattetillägg får meddelas inom den tid som påföljd får dömas ut enligt 14 och 14 a §§ skattebrottslagen (1971:69) för den felaktighet eller passivitet som omfattas av åtalet.

Förfarandet

4 § Om inte något annat föreskrivs i denna lag, tillämpas i fråga om utredningen och förfarandet beträffande frågan om skattetillägg det som är föreskrivet för det brottmål som frågan om skattetillägg har samband med. Tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken får dock inte användas.

5 § Vid underrättelse enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken ska den misstänkte också underrättas om att skattetillägg kan komma att tas ut samt om grunderna för detta.

6 § När åklagaren väcker åtal för brott enligt skattebrottslagen (1971:69), ska åklagaren, om förutsättningarna för detta är uppfyllda, samtidigt framställa ett yrkande om skattetillägg för den person som åtalet gäller, om skattetillägget avser en felaktighet eller passivitet som omfattas av åtalet.

När åklagaren framställer ett yrkande om skattetillägg, ska åklagaren i stämningsansökan uppges

1. de bestämmelser som är tillämpliga när det gäller skattetillägget,
2. vilken procentsats som skattetillägget ska tas ut med och vilket underlag det ska beräknas på,
3. de omständigheter som åberopas till stöd för skattetillägget, och
4. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

7 § Om åklagaren åberopar en ny felaktighet eller passivitet till stöd för åtalet, får denna felaktighet eller passivitet också åberopas till stöd för talan om skattetillägg.

8 § Frågan om skattetillägg ska handläggas i samma rättegång som åtalet enligt skattebrottslagen (1971:69) och avgöras genom dom.

Särskilt om strafföreläggande

9 § Ett strafföreläggande enligt 48 kap. 2 § rättegångsbalken ska, om förutsättningarna för detta är uppfyllda, omfatta även skattetillägg, enligt de förutsättningar som anges i 10 och 11 §§.

10 § Om ett strafföreläggande ska omfatta även skattetillägg, ska utöver vad som följer av 48 kap. 6 § rättegångsbalken strafföreläggandet innehålla uppgifter om

1. de bestämmelser som är tillämpliga när det gäller skattetillägget,
2. vilken procentsats som skattetillägget ska tas ut med och vilket underlag det ska beräknas på, och
3. de omständigheter som åberopas till stöd för skattetillägget.

11 § Ett strafföreläggande som omfattar skattetillägg godkänns genom att den misstänkte i förklaringen enligt 48 kap. 9 § rättegångsbalken godtar även det skattetillägg som tagits upp i föreläggandet.

Offentlig försvarare

12 § Den som har rätt till offentlig försvarare för brott enligt skattebrottslagen (1971:69) har rätt till offentlig försvarare också beträffande den fråga om skattetillägg som har samband med brottmålet. Rätten till offentlig försvarare gäller även om endast frågan om skattetillägg prövas.

Rättegångskostnader

13 § I fråga om rättegångskostnader ska 31 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Överklagande

14 § I fråga om överklagande ska rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande i brottmål tillämpas.

Prövningstillstånd krävs inte i hovrätten om endast frågan om skattetillägg överklagas dit.

Ansvar, betalning och verkställighet

15 § Bestämmelser i följande kapitel i skatteförfarandelagen (2011:1244) som är tillämpliga på skattetillägg beslutade av Skatteverket eller allmän förvaltningsdomstol ska också tillämpas på skattetillägg som kan beslutas enligt denna lag:

1. 46 kap. om betalningssäkring,

2. 61 kap. om skattekonton, 62 kap. om betalning av skatter och avgifter, 63 kap. om anstånd med betalning av skatter och avgifter, 64 kap. om återbetalning av skatter och avgifter och 65 kap. om ränta, och

3. 68 kap. om besluts verkställbarhet, 69 kap. om verkställighet av beslut om bevissäkring och betalningssäkring, 70 kap. om indrivning och 71 kap. om övriga bestämmelser om verkställighet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

2. Lagen tillämpas i fråga om felaktigheter eller passiviteter som hänför sig till tiden efter den 31 december 2015.

BILAGA 3

Justitieutskottets yttrande 2015/16:JuU3y

Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor

Till skatteutskottet

Skatteutskottet beslutade den 1 oktober 2015 att ge justitieutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2014/15:131 Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor och en följdmotion som väckts med anledning av propositionen i de delar som rör justitieutskottets beredningsområde.

Justitieutskottet har beslutat att i första hand yttra sig över de lagförslag i propositionen som berör allmän domstols hantering av skattebrott och skattetillägg. Utskottet yttrar sig också över följdmotionen till den del den avser nämnd fråga.

Utskottet anser sammanfattningsvis, utifrån de utgångspunkter som utskottet har att beakta, att skatteutskottet bör tillstyrka regeringens förslag och avstyrka följdmotionen.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD).

Utskottets överväganden

Bakgrund

Dagens lagreglering innebär att den som t.ex. har lämnat en oriktig uppgift i sin inkomstdeklaration kan påföras två olika sanktioner: en administrativ (skattetillägg) och en straffrättslig (skattebrott m.m.). Sanktionerna påförs i olika förfaranden. Skattetillägg tas ut av Skatteverket och kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Straff för brott prövas och döms ut av allmän domstol efter yrkande från åklagaren. De båda förfarandena är skilda från varandra även om samordningsregler finns.

I propositionen konstateras att den nuvarande ordningen har kritiserats från olika håll. En svaghet i systemet kan sägas vara att processen inte är sammanhållen för den enskilde och att han eller hon måste argumentera om i princip samma sak i olika förfaranden. Detta kan medföra praktiska olägenheter och leder förmodligen till att kostnaderna för den enskilde att ta till vara sin rätt ökar. I systemet finns visserligen regler som innebär att en redan beslutad sanktion ska beaktas vid utdömande av en annan sanktion för samma oriktiga uppgift. I och med att sanktionerna beslutas vid skilda tillfällen av olika myndigheter kan det emellertid ibland uppstå tveksamhet om huruvida en samlad bedömning av sanktionerna alltid sker på ett tillfredsställande sätt. Den största kritiken handlar emellertid om förenligheten med det s.k. dubbelprövningsförbudet, dvs. rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma gärning.

Det svenska systemet med skattetillägg och skattebrott har tidigare prövats av Europadomstolen och har därvid ansetts förenligt med dubbelprövningsförbudet. Europadomstolen har dock på senare tid ändrat sin praxis och när man i november 2014 prövade det svenska systemet på nytt fann man att en kränkning av dubbelprövningsförbudet hade skett.

Även Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen har under 2013 ändrat sin tidigare praxis och nu bedömt det svenska systemet som oförenligt med förbudet (NJA 2013 s. 502, NJA 2013 s. 746 och HFD 2013 ref. 71).

Propositionen

För att stärka rättssäkerheten och säkerställa att samma person inte kan komma att prövas för samma brott i två olika förfaranden anser regeringen att en spärreglering ska införas. Innebörden av denna är att åklagaren inte får väcka åtal eller vidta andra åtgärder som innebär en slutlig skuldprövning, om Skatteverket dessförinnan har fattat beslut om skattetillägg i fråga om samma felaktighet eller passivitet avseende samma person. Omvänt får inte Skatteverket fatta beslut om skattetillägg om åklagaren har väckt åtal eller vidtagit andra åtgärder som innebär en slutlig skuldprövning i fråga om samma felaktighet eller passivitet avseende samma person. Även vissa andra

åklagaråtgärder ska ha spärrande verkan, och i dessa fall kan spärren senare upphöra.

Regeringen föreslår vidare att en reglering om ett samlat sanktionsförfarande i en domstol ska införas. Allmän domstol ska i skattebrottsprocessen på yrkande av åklagare kunna besluta om skattetillägg. Den nya regleringen om en samlad sanktionsprövning i allmän domstol ska enligt regeringens förslag samlas i en ny lag: lag om talan om skattetillägg i vissa fall. Frågan om skattetillägg ska handläggas i samma rättegång som åtalet enligt skattebrottslagen (1971:69) och avgöras genom dom. Prövningen av de materiella frågorna ska därvid styras av reglerna i skatteförfarandelagen (2011:1244). För den processuella handläggningen ska det som är föreskrivet för det brottmål som frågan om skattetillägg har samband med tillämpas, om något annat inte föreskrivs i lagen. Reglerna om offentlig försvarare ska gälla även för skattetilläggsdelen i brottmålet.

Motionen

I kommittémotion 2014/15:259 av Olle Felten m.fl. (SD) yrkande 1 föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag i sin helhet. Motionärerna påtar flera olika nackdelar med det föreslagna systemet med en spärregel och ett samlat sanktionsförfarande, bl.a. att det innebär att domstolarna tvingas att hantera flera olika sorts regler i samma domstolsprocess.

Utskottets ställningstagande

Som regeringen anför finns det visserligen nackdelar med förslaget om ett samlat sanktionsförfarande. Förslaget innebär t.ex. att man för in nya inslag i brottmålsprocessen i allmän domstol och att en fråga som i huvudsak prövas av Skatteverket och i förvaltningsdomstol i vissa fall kommer att prövas i en annan processordning, av åklagare och allmän domstol. Detta kan ge upphov till vissa problem att uppnå en likabehandling av frågorna. Ett annat förhållande som har påtalats är att båda de högsta instanserna kommer att avgöra frågan om skattetillägg, vilket innebär att praxis kommer att utvecklas i två olika domstolsslag.

Utskottet anser emellertid i likhet med regeringen att de fördelar som ett samlat sanktionsförfarande för med sig överväger nackdelarna. Att den enskilde får en enda prövning i stället för som tidigare två är en klar förbättring. Den föreslagna ordningen innebär också att ett brott inte kan prövas i flera olika förfaranden och ökar möjligheterna att nå en väl avvägd sanktionsbörda, samtidigt som förslaget innebär att den svenska regleringen inte längre står i strid med Europakonventionens dubbelprövningsförbud.

Den föreslagna ordningen innebär som anförts att allmän domstol kommer att hantera frågor om skattetillägg, vilket man inte gjort förut. Av propositionen framkommer att flera remissinstanser uttryckt oro för behovet av komplicerade skatterättsliga bedömningar och att det saknas kompetens i

de allmänna domstolarna för att bedöma skatterättsliga regler. Man framhåller att utbildning och förvaltningsrättslig kompetens behövs. Utskottet delar dock i denna del regeringens bedömning att domstolarna (och åklagarna) kan ta till sig detta regelverk. Det finns också möjlighet för de allmänna domstolarna att förstärka rättens sammansättning med en person som är eller har varit lagfaren domare i allmän förvaltningsdomstol om det finns behov av särskild fackkunskap inom rätten i fråga om skatterättsliga förhållanden (1 kap. 8 § första stycket och 2 kap. 4 a § rättegångsbalken).

Den föreslagna ordningen innebär att olika processuella regler kommer att gälla för prövningen av skattetillägg beroende på om frågan handläggs av allmän domstol samtidigt med ett brottmål eller av allmän förvaltningsdomstol. Att i allmän domstol handlägga skattetilläggsfrågan och brottmålet enligt olika regler skulle dock riskera att processen blir tung och komplicerad. Den mest lämpliga och lätthanterliga lösningen är därför att låta brottmålsreglerna styra även handläggningen av skattetilläggsfrågan. Som regeringen anför kan denna lösning inte heller anses ge den enskilde ett sämre skydd än om förvaltningsprocessreglerna skulle gälla.

Liknande överväganden kan göras när det gäller offentlig försvarare och rättegångskostnader. Även om målsättningen är att frågan om skattetillägg ska behandlas på samma sätt oavsett var den prövas, framstår det som invecklat för alla parter att tillämpa olika regler för rättegångskostnader i samma process. Det gäller för såväl den enskilde och ombudet som domstolen. Skattetilläggsfrågan torde också normalt utgöra endast en mindre del av processen. Utskottet anser därför i likhet med regeringen att reglerna för offentlig försvarare och reglerna om rättegångskostnader i 31 kap. rättegångsbalken ska gälla även för skattetilläggsdelen i ett mål i allmän domstol.

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionens förslag i de delar som berörts ovan är väl avvägt, och utskottet föreslår därför att skatteutskottet tillstyrker förslaget. Av detta följer att skatteutskottet bör avstyrka motion 2014/15:259 yrkande 1 i dessa delar.

Stockholm den 20 oktober 2015

På justitieutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Annika Hirvonen (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Arhe Hamednaca (S), Kent Ekeröth (SD), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Petter Löberg (S), Roger Haddad (FP), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Pia Hallström (M), Ellen Juntti (M) och Torbjörn Björklund (V).

Avvikande mening

Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor (SD)

Kent Ekeröth (SD) anför:

Jag välkomnar ambitionen i förslaget att stärka rättssäkerheten i skattemål. Problemen på skatteområdet har uppmärksammats både nationellt och internationellt med avseende på såväl rättssäkerhet som proportionalitet i bestraffning av förseelser i skatteärenden.

Avgörande för Skatteverkets möjlighet att driva in skatter är att det finns tydliga regelverk som klart anvisar hur uppbörden ska gå till och vad som händer om man inte följer reglerna. Det är där rättssäkerheten i systemet grundas. Vidare är det av avgörande betydelse att sanktionerna mot de som inte gör rätt för sig är proportionella i förhållande till förseelsens art och de värden som står på spel.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det även viktigt att skilja mellan medvetna försök att undandra sig korrekta skatter och slarv i redovisningen. Vidare bör det också finnas en överblickbar gränsdragning där man definierar när och hur ett upprepat slarv övergår till att bli ett brott.

Sveriges dubbla förfaranden i många fall har lett till orimliga konsekvenser, vilket också är grunden för de ändringar av domstolspraxis som genomförts genom domar i Europadomstolen och Högsta domstolen 2009, 2010 och 2013. Sveriges dubbelprövning av skattemål, där en skattskyldig har kunnat drabbas av dubbla bestraffningar för både skattebrott och i vissa fall oklara missförståndssituationer, strider mot det förbud mot dubbelprövning som EU-rätten har etablerat, vilket är den huvudsakliga grunden för denna proposition.

I propositionen föreslår regeringen att påföljden skattetillägg ska hanteras av allmän domstol i samband med prövningen av skattebrottet. Regeringen föreslår också ett komplext regelverk som t.ex. omfattar en spärregel och dessutom undantag från spärreglerna. Flera av de rättsvårdande remissinstanserna har allvarliga invändningar mot att hantera påföljden skattetillägg, eftersom de tvingas hantera flera olika sorters regler i samma domstolsprocess. Dessa faktorer, och flera andra av liknande art, visar att de dubbla rättsliga förfarandena riskerar att orsaka krockar mellan de två parallella systemen med ökad rättsosäkerhet som följd.

Jag anser att det föreligger ett behov av att förändra systemet och då ersätta påföljden skattetillägg med en straffskala som omfattar såväl böter som, vid grova förseelser, fängelse. I detta sammanhang bör även en reformering av processformerna för skattemål genomföras. Utgångspunkten för denna bör vara att skattemål ska åläggas samma beviskrav som annan rättsskipning.

Våra förslag innebär en kraftig förenkling och ett förtydligande av lagstiftningen. Vidare skulle våra förslag medföra ett ökat förtroende för

lagstiftningen och att skattesystemet skulle få en högre grad av relevans och rättssäkerhet. Detta är viktiga mål för svensk lagstiftning.

Jag anser således sammanfattningsvis att skatteutskottet ska avstyrka regeringens förslag.