



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 utdömmande 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 visa 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 påtalar 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 framhäver 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.