

Motion till riksdagen 2020/21:3254

av Joar Forssell m.fl. (L)

Fem reformområden för ökad rättssäkerhet på skatteområdet

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning om ökad rättssäkerhet för den enskilde i skatteförfarandet och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

En av vår tids viktigaste liberala uppdrag är att säkra rättsstatliga principer, mänskliga rättigheter och liberal demokrati. En populistisk våg sveper över Europa och världen: I land efter land blir konsekvenserna auktoritära, inte minst när normöverträdelser suddar ut de skydd för friheten som inte har reglerats tillräckligt starkt i lag.

Denna typ av samhälle är inte vårt. I ett liberalt samhälle är statens makt begränsad och styrd av lagarna. De offentliga ska bestämma över det som måste skötas gemensamt, men inte kränka den enskildes privatliv. Myndighetsbeslut ska inte påverkas av osakliga faktorer, till exempel vänskapsband. Rättssäkerhet handlar om att bevaka att den offentliga makten utövas på rätt sätt.

Detta tjänar som en ledstjärna för Liberalerna på flera områden. Därför verkar vi exempelvis för en svensk författningsdomstol, ett modernt ämbetsmannaansvar och att alla lagförslag integritetsgranskas.

Detta synsätt slår även igenom på skattepolitikens område. En fortsatt avgörande sida av skattepolitiken är skattens nivå. På sikt vill vi som liberalt parti ha ett så lågt skattetryck som möjligt – i kombination med fortsatt stora ambitioner vad gäller kärnan i vår gemensamma välfärd. Det är fullt genomförbart om man skalar bort allt som Liberalerna anser att staten ska låta bli att ägna sig åt. Men som liberaler ser vi även trängande behov av också en ökad rättsstatlighet på skatteområdet.

Mot bakgrund av ovan föreslår vi att riksdagen ska tillkännage för regeringen att en utredning om ökad rättssäkerhet för den enskilde i skatteförfarandet bör tillsättas.

Eftersom en sådan utredning måste kunna verka brett och metodiskt under flera år är ett snart tillsättande av vikt. Endast så kan riksdagen under den andra halvan av nästa mandatperiod ha att ta ställning till ett underlag av tillräcklig kvalitet för de genomgripande reformer som krävs. Liberalernas ingångar är därutöver att följande fem reformområden bör ges särskilt övervägande i en sådan utredning:

1 En förändrad princip för ersättning för rättegångskostnader

Enligt 43 kap. skatteförfarandelagen kan den skattskyldige i skatteprocesser få ersättning för sina ombudskostnader. Detta är nödvändigt därför att skatteprocessen har fått kontradiktorisk karaktär, där parterna – den skattskyldige respektive Skatteverket – argumenterar mot varandra varpå domstolen avgör. (Till skillnad från i en civilrättslig tvist ses det dock inte som ett tvåpartsförfarande.) Eftersom processer i allmänhet och skatteprocesser i synnerhet är komplicerade för en som inte är sakkunnig, är en förutsättning för systemet som har beskrivits ovan alltså att den skattskyldige ges denna möjlighet till juridisk rådgivning samt att den skattskyldige får ersättning för ombudskostnader.

Dessa ombudskostnader behöver vara skäligen och ha behövts när den skattskyldige tillvaratar sin rätt. Vidare krävs det antingen att den sökandes yrkanden i ärendet eller målet bifalls helt eller delvis, att ärendet eller målet avser en fråga som är av betydelse för rättstillämpningen, eller att det finns synnerliga skäl för ersättning. De ersättningsgilla kostnaderna är kostnader för ombud, biträde, utredning eller annat som den skattskyldige skäligen har behövt för att ta tillvara sin rätt. För att ombudet ska anses skäligen ha behövts krävs att det förelegat ett verkligt behov av hjälp. Skäligheten avgörs genom en bedömning av hjälpbehovet; omständigheterna för detta innehåller både objektiva och subjektiva omständigheter.

Lagstiftningen är i sig till synes rimligt utformad. I realiteten är det dock väldigt sällan tilltalade ges tillräcklig ersättning för ombudskostnaderna. En undersökning av stiftelsen Rättvis skatteprocess (Ersättning i skattemål, oktober 2018) angående domstolarnas tillämpning av kostnadsersättningsreglerna visar att även i de fall då den skattskyldige vunnit helt bifall i skattefrågan, så har full ersättning för ombudskostnader endast medgivits i 20 procent av fallen hos Skatteverket, i 19 procent i förvaltningsrätterna och 3 procent i kammarrätterna. Därtill visar undersökningen att de som överhuvudtaget har beviljats ersättning i snitt har erhållit endast 13 procent av det yrkade beloppet.

Denna bild av ersättningsnivåerna bekräftas även i en tidigare kartläggning, redovisad i SOU 2013:62. I betänkandet konstateras att det i förvaltningsrätterna medgavs ersättning med ungefär hälften av det yrkade beloppet, oavsett om det var helt eller delvis bifall. I kammarrätterna medgavs ersättning med 26 procent av det yrkade beloppet när huvudyrkandet bifölls helt och med 35 procent av det yrkade beloppet när huvudyrkandet bifölls delvis.

Svårigheter att få biträdeskostnader ersatta kan innebära att Skatteverket får en fördel gentemot den skattskyldige i processen. Skatteverket har betydligt större resurser och lägger ner betydligt mycket mer tid än vad enskilda och företagare kan göra, även via juridiska ombud. Genom detta skapas en obalans i den så kallade kontradiktoriska processen, vars syfte är att vara en process mellan två jämnstarka parter som argumenterar mot varandra. Rättssäkerheten riskerar att åsidosättas samtidigt som risken för fel i

beskattningen ökar om den skattskyldige inte på ett tillräckligt sätt kan använda sig av ombud för att tillvarata sin rätt.

Mot bakgrund av ovan bör den föreslagna utredningen uttala sig om ifall huvudregeln bör ändras till att ersättning för ombudskostnader ska ges fullt ut vid vinst eller delvis vinst, förutsatt att kostnaderna inte är uppenbart oskäligen. En ny konstruktion för detta kan öka möjligheten för den skattskyldige att få ersättning för dennes fulla ombudskostnader, samtidigt som det inte öppnar upp för oseriösa yrkanden och orimliga kostnader för staten.

2 Justeringar av anståndsreglerna

Anstånd med skatteinbetalning kan medges av olika skäl. Från lagstiftarens sida har tonvikten lagts vid borgenärsanstånd, vilket medges om det är till gagn för borgenären (staten) att anstånd ges. Detta tillämpas vanligen ifall den skattskyldige är tillfälligt illikvid, men det finns goda utsikter att skatteskulden kommer att kunna betalas om anstånd ges.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det dock viktigare med ändringsanstånd enligt vars bestämmelse undantag ska (inte får) Skatteverket bevilja anstånd med betalning av skatt om det är tveksamt hur stort belopp som kommer att behöva betalas. Avsikten från lagstiftaren har varit att dessa regler ska medföra att anstånd ges i ett relativt stort antal fall. Vid tillämpningen i verkligheten har dock stora problem uppenbarats. Bedömningen av tveksamhet och huruvida det är ”minst lika troligt” att skatten kommer att kvarstå som att den kommer nedsättas eller till och med något övervägande sannolikhet för att skatten inte kommer sättas ned, är svår att göra. Därför beviljas också detta i anmärkningsvärt få fall.

En utredning bör därför uttala sig om ifall regeln om tveksamhet bör ändras till att huvudregeln ska vara att anstånd ges vid betalning av skatt, förutsatt att det inte finns fara för att det ska uppstå dröjsmål med betalningen. En sådan justering skulle sannolikt innebära att betydligt fler skulle få anstånd vid betalning av skatt, utan att Skatteverkets möjlighet att få in de utestående medlen äventyras. En sådan lagändring skulle öka förutsebarheten och ge ett starkare skydd för enskilda mot att felaktig skatt behöver betalas in.

3 Arbetssättet hos Skatteverkets informationstjänst

Idag är Skatteverkets handläggares rådgivning i telefon eller i skrift i allmänhet inte bindande, vilket kan leda till problem för den som litar på uppgifterna de får. Detta innebär att en enskild som vänder sig till exempelvis Skatteupplysningen med frågor om hur den bör agera i ett skatterättsligt hänseende, inte nödvändigtvis går fri från ansvar om det senare visar sig att de svar denne har fått varit felaktiga eller om Skatteverket senare ändrar sin inställning i en viss skattefråga.

Detta kan bland annat få till följd att den enskilde blir efterbeskattad samt blir påförd skattetillegg till höga belopp. Detta kan alltså ske även om den enskilde rättat sig efter de besked som denne erhållit vid sin kontakt med Skatteverket. Felaktiga besked från Skatteverket som medför ökade kostnader eller sämre skatteutfall för den enskilde är ytterst svårt att få skadestånd för.

I nuläget finns det två möjligheter till förhandsbesked i skattefrågor, varav båda har begränsningar.

Genom brevsvar från Skatteverket kan man inom vissa begränsade skatteområden få skriftliga besked. Skatteverkets svar är inte rättsligt bindande, men Skatteverket anger att dess policy är att stå för sina lämnade svar.

Utöver Skatteverkets besked kan den skattskyldige även begära förhandsbesked från Skatterättsnämnden, där ett antal utomstående skatteexperter avgör skatteärendet, förutsatt att de har tillräckligt med sakuppgifter och underlag. Skatterättsnämndens beslut är bindande för Skatteverket, men kan överklagas och ändras av Högsta förvaltningsdomstolen. Förhandsbesked från Skatterättsnämnden är kostnadsbelagt, men kräver ofta också kostsam rådgivning från skattejuridiskt kunniga ombud för att kunna ställa rätt frågor. Processen tar dessutom ofta lång tid och är inte väl lämpad för mindre skatterättsliga frågeställningar.

En utredning bör beakta att det utifrån hur många olika skattefrågor som finns, och hur få frågor man kan få förhandsbesked inom, kan finnas skäl att utöka förhandsbeskedsinstitutet samt möjligheten att få bindande skriftliga besked av Skatteverket i skattefrågor.

4 En restriktiv tillämpning av skattetillägget

Skattetillägg påförs vid lämnande av felaktig uppgift. Detta görs oavsett skäl och utan krav på prövning av uppsåt eller oaktsamhet. De möjligheter till befrielse- eller nedsättningsgrunder som finns tillämpas därtill restriktivt.

Dagens skattetilläggssystem är svårt att förstå och får långtgående konsekvenser för i synnerhet småföretagare. En utredning bör därför överväga skärpta krav på högre grad av slarv eller oaktsamhet för att skattetillägg ska kunna utdömas.

5 Nya regler för motivering av överklagan

När Skatteverket överklagar en dom från förvaltningsrätten saknar överklagan ofta motivering annat än att Skatteverket inte instämmer i utfallet i förvaltningsrätten. Detta ska jämföras med de relativt omfattande kraven på motivering av överklagan som en enskild möter. En utredning bör överväga att jämna ut spelplanen genom lagstiftning eller annan åtgärd.

Joar Forssell (L)

Johan Pehrson (L)

Lina Nordquist (L)

Christer Nylander (L)

Allan Widman (L)

Maria Nilsson (L)

Gulan Avci (L)

Mats Persson (L)