

Ulrika Lundström

Regeringsrättens hantering av skattemål

Institutet Skatter & Rättssäkerhet anordnade i maj 2008 ett seminarium där jag inbjöds att berätta om hur skattemål hanteras i Regeringsrätten. Av de reaktioner som följde på det föredrag jag då höll tycks visst intresse för ämnet kunna finnas även utanför den krets som deltog vid seminariet. Denna artikel baseras på det föredraget, men beskriver därutöver de ändringar i organisationen som har genomförts fr.o.m. januari 2009.

1 Regeringsrättens huvuduppgift att skapa prejudikat

Regeringsrätten har som högsta förvaltningsdomstol till huvuduppgift att skapa prejudikat till ledning för myndigheter, länsrätter och kammarrätter. Domstolen har ansvar för prejudikatbildningen inom hela sitt verksamhetsområde, dvs. inom alla dess ca 600 olika måltyper. För att Regeringsrätten ska kunna skapa prejudikat fordras beträffande den helt övervägande delen av dessa måltyper att domstolen först meddelar prövningstillstånd. För att kunna koncentrera kraft och kompetens på de mål som ska bli prejudikat måste de som arbetar i domstolen hitta bra metoder för att skilja ut vilka mål och frågor som bör beviljas prövningstillstånd. I mer än 90 procent av fallen meddelas inte prövningstillstånd. Det bör också poängteras att Regeringsrätten, till skillnad från vad som gäller i kammarrätterna, inte har någon så kallad ändringsdispens. Det betyder att Regeringsrätten inte har till uppgift att överpröva om kammarrätten har kommit till rätt beslut i sak. Det är därför inte ovanligt att prövningstillstånd vägras även om utgången i kammarrätten kan vara felaktig.

Regeringsrättens avgöranden publiceras i Regeringsrättens årsbok, där drygt 100 mål per år blir referat och resterande mål återges i form av notiser om avgörandet har ett intresse som går utöver det enskilda fallet.

2 Personal- och balanssituation

I Regeringsrätten arbetar för närvarande 19 regeringsråd (varav två tjänstgör i lagrådet), 45 föredragande och ett femtiotal övriga medarbetare. Till Regeringsrätten överklagas årligen ca 8 700 mål, varav ca 2 500 är skattemål. Vid årsskiftet fanns ca 4 900 mål i balans i domstolen (en dramatisk minskning), varav ca 1 500 var skattemål. Av de skattemål som kommer in till domstolen under ett år gäller, för att nämna några måltyper, ca 1 200 inkomsttaxering, 250 mervärdesskatt, ungefär lika många resning eller återställande av försutten tid och 50 förhandsbesked från Skatterättsnämnden. I samtliga skattemål, förutom ansökningar om resning eller återställande av försutten tid samt överklaganden av förhandsbesked från Skatterättsnämnden, fordras prövningstillstånd.

3 Vilka mål blir prejudikat?

Vid bedömningen av om ett mål innehåller en fråga som är av sådant prejudikatintresse att prövningstillstånd bör beviljas beaktar domstolen ett antal olika faktorer. Till att börja med ska målet innehålla en rättsfråga som dessutom har prövats av underinstanserna. Rena bevis- och bedömningsfrågor är inte användbara som prejudikat eftersom de tar sikte på förhållandena i det enskilda fallet och därför lämpar sig sämre som ledning för rättstillämpningen i underinstanserna. Däremot kan förstas frågan om vilken höjd bevisningen måste hålla i ett visst fall, t.ex. för att oriktig uppgift ska anses föreligga i ett mål om eftertaxering, vara en sådan rättsfråga som kan föranleda prövningstillstånd. Vidare ska frågan i målet inte redan ha klargjorts av Regeringsrätten genom tidigare prejudikat, dvs. det ska finnas ett behov av prejudikat i frågan. Den fråga målet gäller måste också vara aktuell. För att ett prejudikat ska bli den ledning för rättstillämpningen i underinstanserna som är avsedd krävs också att avgörandet meddelas inom rimlig tid. Det kan ta flera år från det att ett ärende väcks hos en myndighet till dess att målet avgörs i Regeringsrätten, och det är därför viktigt att kunna konstatera att det inte under tiden har kommit ny lagstiftning som gör att ett prejudikat i frågan inte längre får tillräcklig verkan. En annan faktor som beaktas är att frågan kan förväntas vara av intresse för en större krets. Frågan bör alltså inte vara så ovanlig och specifik att den bara är intressant för någon eller några enstaka skattskyldiga. Å andra sidan ges i mål av masskaraktär – exempelvis olika slag av skatteplaneringsupplägg – normalt bara ett par prövningstillstånd. Detta gäller även om antalet mål är mycket stort och också i sådana fall där de enskilda målen kan variera i olika detaljer.

För att prövningstillstånd ska beviljas krävs också att utredningen i målet är tillräckligt klar. Enligt 37 § förvaltningsprocesslagen får, i ett mål som kräver prövningstillstånd, nya omständigheter och bevis beaktas endast om det finns särskilda skäl. Denna bestämmelse är ett uttryck för den s.k. instansordningsprincipen. Regeringsrätten ska i normalfallet inte som sista instans i instanskedjan utreda och göra en bedömning av nya omständigheter och bevis.

4 Hanteringen av skattemål

Regeringsrätten har under en rad år brottats med höga målbalanser, så också på skatteområdet. Under 2006 ökade måltillströmningen samtidigt som tillskapandet av Migrationsdomstolarna bidrog till att ett antal föredragande fick ordinarie domartjänster och därför lämnade sina tjänster i Regeringsrätten. För de föredragande som fanns kvar i domstolen innebar detta att antalet mål i balans ökade, ofta till fler än 300 per föredragande. Den stora mängden mål gjorde det svårt att få en god överblick över målen och att samordna mål med liknande frågor. Bland de balanserade målen fanns också många äldre mål.

För att komma till rätta med problemen inleddes under våren 2007 ett arbete med att ta fram en ny modell för hantering av skattemålen. Den 1 september 2007 infördes de nya arbetsformerna.

Huvudsyftet med de nya arbetsformerna var att medarbetarna skulle kunna koncentrera krafterna där de bäst behövdes, dvs. till arbetet med prejudikatbildningen. För att åstadkomma detta behövdes en modell som kunde tillåta en koncentration på arbetet med de gamla målen samtidigt som nyinkomna mål skulle kunna hållas i balans. Modellen borde också medge en ökad samordning

av frågor av liknande beskaffenhet, ökad specialisering bland föredragande och en förenklad hantering av vissa mål.

Resultatet blev bl.a. att antalet skatteföredragande utökades från 12 till 17 personer, varav en utsågs som ansvarig för samordning m.m. inom gruppen. Hanteringen av skattemålen tilläts variera beroende på om målen var nya, gamla eller särskilt enkla.

5 Nya mål

Av de 17 föredragande som ingick i skattegruppen ansvarade elva för var sin rotel om vardera ca 100 mål. Till dessa rotlar lottades alla nyinkomna mål. Vissa måltyper fördelades mellan samtliga elva rotlar, bl.a. mål gällande inkomstskatt, sociala avgifter, resningar m.m. Andra måltyper fördelades mellan endast några rotlar, såsom mervärdesskatt (tre rotlar), punktskatt (två rotlar), företrädaransvar (två rotlar), betalningssäkring (två rotlar), fastighetstaxering och fastighetsskatt (en rotel) o.s.v. Den senare formen av specialisering bidrar till samordningsvinster och ökar möjligheten att ta till vara och fördjupa föredragandens kompetens inom ett visst område. Samma tanke ligger bakom den specialisering som förekom inom måltypen inkomstskatt. De elva föredragandena hade alla var sin specialinriktning inom inkomstskatteområdet, t.ex. samordnades på detta sätt frågor rörande stiftelser/ideella föreningar, fåmansföretag, pensionsfrågor, avdrag för ökade levnadskostnader, dubbelbeskattning m.m. Inkomstskattemålen och förhandsbeskeden fördelades manuellt av den skattegruppsansvariga i enlighet med föredragandenas specialinriktning.

6 Gamla mål

Övriga sex föredragande i skattegruppen ingick i en storrotel. Där fanns alla skattemål som inkommit till domstolen före 2007. Till storroteln skedde ingen inlottning av nya mål. Däremot fanns en motsvarande specialisering/indelning av måltyperna som på de vanliga rotlarna och föredragandena samordnade frågor av liknande slag. Syftet med storroteln var att föredragandena skulle kunna sitta med dessa, ofta tidskrävande, äldre mål utan att bli avbrutna för handläggning av nyinkomna mål, förtursmål m.m.

7 Klara enmansmål

Enligt 4a § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar får frågor om prövningstillstånd avgöras av ett regeringsråd. Fler än tre regeringsråd får inte delta i avgörandet. I sådana mål där föredraganden antingen föreslår att prövningstillstånd bör beviljas eller föreslår att prövningstillstånd inte bör beviljas men anser att utgången inte är tillräckligt klar för att avgöras av ett regeringsråd ensamt, föredras målet regelmässigt för tre regeringsråd. I de allra flesta fallen avgörs dock frågan om prövningstillstånd i Regeringsrätten av ett regeringsråd.

Bland de mål som ska avgöras av ett regeringsråd finns mål som är av särskilt enkel beskaffenhet. Eftersom utgångspunkten är att alla mål ska hanteras i den ordning de kommer in till domstolen, har en klagande i ett sådant mål ofta helt i onödan fått vänta länge på besked i frågan om prövningstillstånd. Om mål av sådan enkel beskaffenhet kan avgöras redan i ett tidigt skede finns också tidsvinster att göra, eftersom domstolen då kan undvika onödig administration (förfrågningar från klaganden, anståndsyrkanden, kompletterande skrivelser, etc.). Färre mål i hyllorna bidrar också till bättre överblick.

I skattegruppen infördes därför en särskild ordning enligt vilken den skattegruppsansvariga gick igenom alla nyinkomna mål inom måltypen inkomstskatt och plockade ut klara enmansmål som sedan avgjordes av ett regeringsråd så snart överklagandetiden hade löpt ut. Som exempel på mål av enklare beskaffenhet som sorterades ut på detta sätt kan nämnas mål där svaret på frågan i målet kunde utläsas direkt ur lagtexten, yrkandet i överklagandet gick utöver vad som beslutats i underinstansen, frågan redan hade klargjorts av Regeringsrätten genom tidigare prejudikat, målet gällde enklare rättsprövning, målet endast innehöll bevis- eller bedömningsfrågor, frågan gällde gammal lagstiftning m.m. För det fall regeringsrådet till skillnad från den skattegruppsansvariga ansåg att målet krävde mer utredning eller föredragning för tre regeringsråd innan det kunde avgöras, skickades målet tillbaka till skattegruppsansvarig som lottade ut målet till en vanlig rotel för sedvanlig handläggning av en föredragande.

8 Utfallet av modellen

Den nya modellen för hantering av skattemålen blev mycket lyckosam, om man ser till syftet med att den infördes. Från det att projektet inleddes i september 2007 fram till årsskiftet 2008/2009 minskade den totala balansen av skattemål till hälften (från ca 3 000 till 1 500 mål). Balanserna minskade således betydligt.

9 Ny organisation fr.o.m. 2009

I januari 2009 lämnade Regeringsrätten sina lokaler på Riddarholmen, vilka var belägna i två skilda fastigheter, och flyttade in i Westmanska palatset på Wallingatan. Avsikten är att Regeringsrätten ska husera på Wallingatan i avvaktan på att Kammarrättens hus på Riddarholmen ska renoveras innan Regeringsrätten ska flytta in där om drygt två år. De nya lokalerna på Wallingatan medger att Regeringsrättens personal nu kan samlas under ett och samma tak, samt att de olika personalkategorierna kan placeras ändamålsenligt så att samarbetet inom olika målgrupper underlättas.

I samband med flytten genomfördes också en omorganisation. Fr.o.m. januari 2009 finns det fyra s.k. beredningsenheter i Regeringsrätten, varav skattemålen samlats under en enhet. Varje enhet ska ledas av en beredningschef. Det tidigare rotelsystemet, där varje föredragande ansvarade för de mål som lottades in på dennes rotel, har nu övergetts och alla skattemål lottas i stället in på en enda enhet. De arbetsformer som tillämpas inom enheten är dock i huvudsak desamma som tidigare. Detta innebär att målen fortfarande fördelas mellan föredragandena i enlighet med den specialisering som redogjorts för ovan och att arbetet med de äldre målen fortfarande är prioriterat. Den förenklade hanteringen av särskilt enkla mål finns också kvar, men har utvidgats till att inte bara omfatta mål gällande inkomstskatt, utan alla skattemål. Den inledande granskningen ombesörjs därför numera förutom av beredningschefen också av två erfarna föredragande.

Liknande arbetsformer har nu införts i hela domstolen, särskilt den inledande granskningen av inkommande mål och samordningen av att frågor av samma slag prövas samtidigt.

10 Handläggningstider

Skattemålen avgjordes under 2007 efter en genomsnittlig handläggningstid om 11 månader. Målsättningen för 2008 var att minska denna handläggningstid till 10 månader och att en bedömning i frågan om prövningstillstånd i hälften av målen skulle ske inom tre månader och, i 85 procent av målen, inom sex månader från överklagandetidens utgång. Denna målsättning torde i huvudsak ha uppnåtts.

11 I vilken turordning handläggs målen?

Som huvudprincip gäller att målen handläggs i den ordning de kommer in till domstolen. Undantag från denna princip görs bl.a. för förtursmål av olika slag, t.ex. mål om anstånd med betalning av skatt, förhandsbesked från Skatterättsnämnden, mål om betalningssäkring, företrädaransvar, tvångsåtgärder m.m. Undantag görs också för mål som har samband med tidigare inkomna mål och för mål som är av sådan enkel beskaffenhet att de sorteras ut redan då de kommer in enligt den modell som har beskrivits ovan. Undantag kan också komma i fråga om ett snabbt avgörande är påkallat p.g.a. att många liknande mål finns i underinstanserna.

12 Hur kan parterna bidra till en effektivare handläggning?

Klaganden eller dess ombud kan bidra till att korta ned handläggningstiden hos domstolen genom att skriva en koncentrerad överklagandeskrift där prejudikatintressanta frågor eller eventuella synnerliga skäl lyfts fram. Det bör då beaktas att ändringsdispens inte lämnas i Regeringsrätten och att, i mål där prövningstillstånd krävs, nya omständigheter och bevis beaktas endast om det föreligger särskilda skäl. Upprepningar av vad som anförts i underinstanserna bör undvikas. För utvecklande av sin talan kan klaganden/ombudet med fördel i stället hänvisa till vad som anförts i underinstanserna.

För att inte gå miste om eventuella samordningsvinster är det också bra om parterna påpekar om de känner till att mål med liknande frågor redan finns hos domstolen.

Parterna kan också bidra till ett snabbare avgörande genom att inte begära "onödiga" anstånd. Domstolen har också blivit mer restriktiv med att bevilja anstånd.

Ulrika Lundström är beredningschef i Regeringsrätten vid enheten för skatt.