

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till
Skatteförfarandeutredningen (Fi 2005:10)

Dir.
2007:165

Beslut vid regeringssammanträde den 6 december 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare har i uppdrag att föreslå reformerade förfaranderegler på såväl det direkta som det indirekta beskattningsområdet (Skatteförfarandeutredningen, Fi 2005:10). Uppdraget omfattar dock inte sådan skatt som ska tas ut enligt mervärdesskattelagen (1994:200) vid import av varor eller punktskatt och som ska betalas till Tullverket. Fastighetstaxeringen omfattas inte heller. Uppdraget ska slutredovisas före utgången av 2007.

Utredaren får nu – utöver vad som anges i de ursprungliga kommittédirektiven – följande uppgifter.

1. I samband med att utredaren undersöker möjligheterna att utforma en förfarandelag, en uppgift som ges redan i huvuddirektiven, ska utredaren undersöka och använda sig av de möjligheter som finns att inom ramen för regelsystemet göra *förenklingar och därigenom minska den administrativa bördan för de skattskyldiga*. I detta arbete ska utredaren särskilt ha det av regeringen angivna målet för en minskning av företagens administrativa börda i åtanke.

2. Utredaren ska också *utvärdera och analysera tillämpningen av regelverket för skatte- och tulltillägg* efter lagändringarna år 2003 och, med utgångspunkt i en sådan genomgång av tillämpningen av reglerna, undersöka om det finns skäl att ytterligare justera bestämmelserna om skatte- och tulltillägg i syfte att förstärka rättssäkerhetsaspekterna.

3. Utredaren ska dessutom utreda om det bör införas *en möjlighet för staten att kräva skadestånd i de fall någon annan än den skattskyldige, normalt en juridisk person, tillskansat sig medel genom skattebrott* eller om problemet ska lösas på något annat sätt. Utredaren ska också lämna förslag till hur den valda lösningen ska författningsregleras.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2008 med undantag för de delar som rör en eventuell justering av bestämmelserna om skatte- och tulltillägg samt skadestånd i samband med skattebrott. Dessa delar av uppdraget ska utredaren redovisa i ett slutbetänkande senast den 1 december 2008.

Huvuddirektiven

Skatteförfarandeutredningen (Fi 2005:10) har i uppdrag att föreslå reformerade förfaranderegler på såväl det direkta som det indirekta beskattningsområdet. Uppdraget omfattar dock inte sådan skatt som ska tas ut enligt mervärdesskattelagen (1994:200) vid import av varor eller punktskatt och som ska betalas till Tullverket. Fastighetstaxeringen omfattas inte heller (dir. 2005:129).

Utredningsuppdraget syftar bl.a. till följande.

Ett mer rationellt och kostnadseffektivt förfarande. De nya förfaranderegler ska ge Skatteverket möjlighet att bedriva beskattningsverksamheten mer rationellt och kostnadseffektivt samt att ge både enskilda medborgare och företag bättre service.

Minskad administrativ börda. En utgångspunkt i detta arbete ska vara en fortsatt utveckling mot minskad administrativ börda för de skattskyldiga. Uppdraget utgjorde i denna del ett led i den förra regeringens ansträngningar att uppfylla det mål för att minska företagets kostnader för att följa lagar och regler på skatteområdet som uppställdes i budgetpropositionen för 2006 och som innebar att den administrativa bördan under perioden 1 juli 2004 – 30 juni 2010 skulle minskas med 20 procent.

Slopad skyldighet att lämna självdeklaration i vissa fall. En viktig uppgift för utredaren är att överväga om tiden nu är mogen att slopa den allmänna deklareringskyldigheten för så-

dana fysiska personer som beskattas endast efter förtryckta uppgifter i deklarationsblanketten.

En rullande taxering. Utredaren ska lämna förslag till ett sådant förfarande.

Ett snabbare förfarande för omprövning och överklagande. Utredaren ska också ge förslag till hur handläggningstiderna för omprövningsbeslut i samband med ett överklagande ska kunna förkortas.

Skattenämnderna. En uppgift för utredaren är att se om lekmannainflytandet i Skatteverkets verksamhet löses bäst genom nuvarande skattenämnder eller om det finns andra mer effektiva sätt för insyn och medverkan.

En bättre överensstämmelse mellan preliminär och slutlig skatt. En ytterligare uppgift för utredaren är att undersöka om det är möjligt och även lämpligt att infoga fastighetsskatten i skatteavdragssystemet för att minska antalet ”kvarskatter”.

En enklare och mer sammanhållen lagstiftning. Regleringen på det skatteadministrativa området är i dag spridd på olika författningar, vilket medfört att regleringen är onödigt komplicerad och att bestämmelser överlappar varandra samtidigt som det är vanligt med korsreferenser mellan olika författningar. En viktig uppgift för utredaren är därför att förtydliga och förenkla lagstiftningen på det skatteadministrativa området.

Möjlighet till effektiv kontroll. Utredaren ska i sitt uppdrag beakta intresset av att begränsa möjligheterna till skatteundandragande.

Utvärdering: Utredaren ska också utvärdera systemet med skattekonton samt tillämpningen av lagen (1989:479) om ersättningar för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m.

Uppdraget ska slutredovisas före utgången av år 2007.

Skatteförfarandeutredningen har i ett delbetänkande i oktober 2006, *Tyst godkännande – ett nytt sätt att deklarerat* (SOU 2006:89) redovisat ett förenklat deklarationssystem. Uppdraget att överväga om tiden nu är mogen att slopa den allmänna deklarationsskyldigheten för sådana fysiska personer som beskattas endast efter förtryckta uppgifter i deklarationsblanketten är därmed slutfört.

Tilläggsdirektiven

Regelverken för företagare är många gånger invecklade och omfattande och för varje år som går läggs nya regler till de gamla. För att förbättra Sveriges företagsklimat bör man minska den administrativa bördan för företagen. Samtidigt bör reglerna göras mer rättssäkra.

Redan i budgetpropositionen för 2007 meddelade regeringen under rubriken Förenklings (prop. 2006/07:1 utg.omr. 3 s. 15) att den har för avsikt att besluta om tilläggsdirektiv till Skatteförfarandeutredningen. Däremot sades inte något om vad dessa direktiv ska innehålla. Det anges i stället här.

Administrativ börda och regelförenklings

Utvecklingen av det moderna samhället har medfört ett omfattande regelverk. Företagen i Sverige måste i dag ha kunskap om och efterleva ett stort antal regler samtidigt som de ständigt måste förbättra sin effektivitet och flexibilitet för att vara konkurrenskraftiga i en globaliserad värld.

Allt fler länder har insett att även regelverken utgör ett konkurrensmedel. Genom att skapa bästa möjliga regelverk för de svenska företagen kan staten medverka till att företagens konkurrenskraft ökar internationellt. Dessutom underlättas företagandet. Ett sätt att ge företagen bättre konkurrenskraft är att reglerna utformas på ett enklare och mer ändamålsenligt sätt så att företagen kan ägna mer tid och resurser till att driva och utveckla sin verksamhet och därmed växa och anställa fler vilket leder till ökad tillväxt. Ett enkelt regelverk för att starta och driva företag tillvaratar dessutom individernas initiativförmåga och ger därmed ett tillskott till samhället.

Krångliga regler och omfattande åtaganden gör att många företagare, särskilt små sådana, drar sig för att anställa nya medarbetare samt att alltför mycket tid och andra resurser ägnas åt att förstå reglerna och lämna inkrävda uppgifter. Därför bör det bli enklare att redovisa såväl egna skatter och avgifter som skatter och avgifter för anställda. Genomförandet av EU-direktiv innebär i flera fall en ökad regelbörda för företagen.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utg.omr. 24, avsnitt 3.10.2, s. 49) angett som mål att de svenska företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk ska minska med 25 procent under en period av fyra år. Syftet är att regelförenklingsarbetet ska leda till en märkbar förändring i företagens vardag.

En del regler medför inte särskilt stora kostnader för företagen men kan ändå upplevas som irriterande. Det handlar ibland om regler som är ineffektiva och vars syfte är otydligt för dem som ska följa reglerna eller om regler som duplicerar informationskrav.

I samband med att utredaren undersöker möjligheterna att utarbeta en förfarandelag – en uppgift som ges redan i huvuddirektiven – ska utredaren undersöka och använda sig av de möjligheter som finns att inom ramen för regelsystemet göra förenklningar för de skattskyldiga. I detta arbete ska utredaren särskilt ha det av regeringen angivna målet för en minskning av företagens administrativa börda i åtanke.

Rättssäkerhet

Skatte- och tulltillägg

Reglerna om skatte- och tulltillägg har varit föremål för översyn vid flera tillfällen, senast år 2003 (prop. 2002/03:106). Syftet med de ändringar som skedde då var att de rättssäkerhetskrav som ställs i artikel 6 i Europakonventionen och som har bäring på skatte- och tulltilläggsprocessen skulle komma till uttryck direkt i lagtexten.

Trots att möjligheterna att göra nyanserade bedömningar i varje enskilt fall har utökats och förbättrats är reglerna fortfarande föremål för viss kritik. Denna kritik handlar bl.a. om långa handläggningstider. Genom de ändringar i reglerna som genomfördes 2003 infördes bl.a. en möjlighet att medge befrielse från skatte- eller tulltillägg när det förflutit oskäligt lång tid till dess att tillägget ska bestämmas. Vidare har regeringen tillsatt en utredning för att se över möjligheterna för den enskilde att påskynda handläggningen i domstol (dir. 2007:23). I denna utredning ingår redan att ge förslag till hur handläggnings-

tiderna för omprövningsbeslut av Skatteverket i samband med ett överklagande ska kunna förkortas.

Det kan inte uteslutas att det skulle kunna finnas andra åtgärder än sådana som avser handläggningstider som kan vidtas för att regelverket ska uppfylla högt ställda rättssäkerhetskrav utan att effektiviteten i sanktionssystemet eftersätts. Det finns också skäl att utvärdera och analysera tillämpningen av regelverket efter lagändringarna år 2003. Utredaren ska därför, med utgångspunkt i en sådan genomgång av tillämpningen av reglerna, undersöka om det finns skäl att ytterligare justera bestämmelserna om skatte- och tulltillägg i syfte att förstärka rättssäkerhetsaspekterna.

Skadestånd i samband med skattebrott

Ett skattebrott kan leda till undandragande av skatt eller till att skatt felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till gärningsmannen eller annan. Gärningsmannens avsikt med att begå ett skattebrott är att få behålla en summa pengar i stället för att betala in dessa i skatt till staten eller att få tillbaka pengar.

Den vinning som gärningsmannen gör genom brottet utgör den undandragna eller felaktigt tillgodoräknade eller återbetalda skatten. Om den skattskyldige och gärningsmannen är en och samma person, kan Skatteverket med stöd av taxeringslagen (1990:324) ompröva det aktuella taxeringsbeslutet och påföra gärningsmannen skatt. En motsvarande möjlighet till omprövning finns enligt skattebetalningslagen (1997:483). Därigenom får gärningsmannen inte behålla förtjänsten av brottet och staten får in det rätta skattebeloppet.

Om den skattskyldige däremot är en juridisk person uppkommer frågan om hur staten ska kunna kräva in den undandragna eller felaktigt tillgodoräknade eller återbetalda skatten av gärningsmannen. Även i de fallen kan taxeringsbeslutet omprövas, men den juridiska personen torde ofta sakna medel för att betala den påförda skatten.

Frågan behandlades i Uppbördsutredningens betänkande SOU 1965:23. Utredningen avvisade tanken på att konstruera ansvarigheten för skattebelopp som ett bolag hållit inne och

som den juridiska personen saknade möjlighet att betala, som ett skadeståndsansvar och föreslog i stället särskilda bestämmelser om ställföreträdarens ansvarighet som i huvudsak motsvarar nuvarande 12 kap. 6 och 6 a §§ i skattebetalningslagen. I några äldre underrättsdomar har staten ändå ansetts kunna föra en skadeståndstalan mot gärningsmannen i målet om skattebrott.

Högsta domstolen (HD) har emellertid i avgörandet NJA 2003 s. 390 slagit fast att den som dömts för skattebrott eller medhjälp till sådant brott inte är skyldig att utge skadestånd till staten för undandragen skatt enligt 2 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). I domskälen har HD mot bakgrund av Uppbördsutredningens uttalanden anfört att dagens regler om företrädarens ansvar får anses uttömmande reglera statens möjligheter att utkräva undandragen skatt av annan än den skattskyldige.

HD:s dom innebär att medel som någon har tillskansat sig genom att begå ett skattebrott inte kan utkrävas från honom eller henne genom en skadeståndstalan. Det är inte heller – enligt en uttrycklig bestämmelse i 13 a § skattebrottslagen (1971:69) – möjligt att tillämpa brottsbalkens regler om förverkande.

Skatteverket har i en hemställan till Finansdepartementet (dnr Fi2006/1589) anfört att en möjlighet för det allmänna att föra talan om skadestånd på grund av skattebrott bör införas snarast.

En möjlighet för staten att föra skadeståndstalan av det slag som Skatteverket efterfrågar förutsätter ingående överväganden som lämpligen bör ske i samband med översynen av förfaranderegler på skatteområdet. En ytterligare uppgift för utredaren ska därför vara att undersöka om det är lämpligt och ändamålsenligt att införa en möjlighet för staten att kräva skadestånd i de fall någon annan än den skattskyldige, normalt en juridisk person, tillskansat sig medel genom skattebrott. De komplikationer som kan uppkomma när samma skattefordran kan krävas in från en ställföreträdare för en juridisk person både genom en talan om företrädarens ansvar, som prövas av förvaltningsdomstol, och en skadeståndstalan i allmän domstol, ska därvid särskilt analyseras. Utredaren ska också överväga om

problemet ska lösas på något annat sätt t.ex. genom bestämmelser om förverkande. Skatteverkets hemställan överlämnas till utredningen för att övervägas i detta sammanhang. Utredaren ska lämna förslag till hur den valda lösningen ska författningsregleras.

Budgetaspekter

Utredarens förslag enligt dessa tilläggsdirektiv ska – i likhet med vad som gäller enligt huvuddirektiven – sammantagna vara neutrala för den offentliga sektorns finanser eller innebära kostnadsminskningar. Utredaren ska vidare ange vilka administrativa konsekvenser förslagen får för såväl Skatteverket som företag och enskilda medborgare. Om förslagen medför kostnadsökningar för Skatteverket ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Redovisning av uppdraget

Enligt de ursprungliga direktiven (dir. 2005:129) ska uppdraget slutredovisas före utgången av år 2007. Med hänsyn bl.a. till de ytterligare uppgifter som nu tillkommit bör tiden innan slutredovisning ska ske förlängas. Utredaren ska, med ändring av den beslutade tiden, redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2008 med undantag för de delar som rör en eventuell justering av bestämmelserna om skatte- och tulltillägg samt skadestånd i samband med skattebrott. Dessa delar av uppdraget ska utredaren redovisa i ett slutbetänkande senast den 1 december 2008.

(Finansdepartementet)