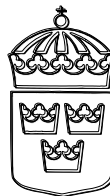


Kommittédirektiv



Specialisering för skattemål och fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen

**Dir.
2013:49**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 maj 2013.

Sammanfattning

År 2010 genomfördes en omfattande reform av domstolsorganisationen i de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans. Även processreglerna vid förvaltningsdomstolarna har reformerats och den 1 juli 2013 träder nya bestämmelser i kraft. En särskild utredare ges nu i uppdrag att ta fram ytterligare förslag för att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen. Förslagen ska också syfta till att stärka rättssäkerheten ytterligare.

Utredaren ska utvärdera den nya domstolsorganisationen i fråga om specialisering av handläggningen av skattemål och analysera om det finns behov av att stärka rättssäkerheten ytterligare när det gäller dessa mål, framför allt genom en ökad specialisering av skattemålshandlingen i domstol.

I uppdraget ingår vidare bland annat att

- överväga flexiblare sammansättningsregler i de allmänna förvaltningsdomstolarna,
- överväga behovet av att utöka möjligheterna att överlämna mål mellan domstolar,
- överväga om sekretessmålen bör överklagas till förvaltningsrätten som första domstolsinstans, och
- genomföra en konsekvensbeskrivning vid förkortade överklagandetider i mål om socialförsäkring och mål om arbetslöshetsförsäkring.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2014.

De senaste årens reformering av förvaltningsprocessen

För att skapa långsiktiga förutsättningar för moderna, effektiva och rättssäkra förvaltningsdomstolar genomfördes år 2010 en förvaltningsrättsreform (prop. 2008/09:165). Reformen innebar att de 23 länsrätterna ersattes av 12 förvaltningsrätter. Ett viktigt syfte med reformen var att domstolarna i första instans skulle få en tillräcklig storlek bland annat för att skapa ökade förutsättningar för specialisering. En fördel med ökad specialisering bedömdes vara att den är ägnad att öka kompetensen hos domstolarna. Genom specialisering skulle domstolarna också kunna erbjuda goda utvecklingsmöjligheter för sina medarbetare, vilket kan gynna rekryteringen av kompetent personal.

De processregler som styr förvaltningsdomstolarnas verksamhet måste vara ändamålsenligt utformade för att kunna möta kraven på en effektiv och rättssäker process. I propositionen En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess (prop. 2012/13:45) lämnade regeringen förslag till flera förändringar, bl.a. i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningsprocesslagen (1971:291) och ett stort antal andra författningar, som syftade till att skapa en modernare och mer ändamålsenlig förvaltningsprocess där tyngdpunkten i rättskipningen är förlagd till första instans. Förslagen har behandlats av riksdagen och de nya reglerna träder i kraft den 1 juli 2013 (bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154).

Utvecklingen av förvaltningsprocessen bör fortsätta

Regeringen uttalade i proposition 2012/13:45 att den hade som ambition att låta utreda ett antal frågor vidare. I sin behandling av ärendet efterfrågade riksdagen också ytterligare utredning i ett par avseenden.

I budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1 finansplan m.m. avsnitt 1.4.4 och 6.34.4) anges bl.a. att regeringen avser att tillsätta en utredning och att en stor uppgift i uppdraget är att se över om det finns behov av att stärka rättssäkerheten avseende skattemål ytterligare, framför allt genom specialisering av skattemålshandlingen i domstol.

Det är viktigt att de allmänna förvaltningsdomstolarna kan svara upp mot de höga krav som ställs i målen. Ett område med särskilda utmaningar är skatteområdet. Ett väl fungerande uttag av skatter är av stor betydelse för att det allmänna ska kunna finansiera sin verksamhet, inte minst den generella välfärden. Uttaget av skatter berör i princip alla i samhället. Det är dessutom ett vanligt återkommande förfarande för enskilda, antingen genom den direkta beskattningen, t.ex. inkomstbeskattning, eller genom den indirekta beskattningen, t.ex. mervärdesskatt. För både det allmänna och enskilda är det därför viktigt att skattemål avgörs med hög kompetens och inom rimlig tid. God skattekompetens i domstolarna är vidare av stor vikt för skattesystemets legitimitet och för förtroendet för skatteprocessen. Med hänsyn till beskattningens centrala roll i samhället och vikten av kompetens på området intar skattemålen en särställning som kan motivera en ökad specialisering av skattemålshandlingen i domstolarna.

Förvaltningsrättsreformen och de nya regler som träder i kraft den 1 juli 2013 är ett led i arbetet att skapa gynnsamma förutsättningar för handläggningen av de måltyper som förekommer vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Regeringen anser att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen. Åtgärderna ska också syfta till att stärka rättssäkerheten ytterligare. Utvecklingen av förvaltningsprocessen bör därför fortsätta. En särskild utredare ges i uppdrag att överväga hur detta bör ske.

Uppdraget om en ökad specialisering av skattemålshandlingen i domstol

En ökad specialisering av skattemålshandlingen i domstol kan stärka rättssäkerheten genom ökad kompetens och därmed en höjd kvalitet i avgörandena. Dessutom kan effektiviteten i skatteprocesserna öka.

Verksamheten vid domstolarna ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Handläggningstiderna ska vara rimliga och alla som kommer i kontakt med domstolarna ska få ett gott bemötande. Detta är viktigt för att parternas intresse av en rättssä-

ker prövning ska kunna tillgodoses. En specialisering av skattemålshandlingen måste därför utformas med sikte på att uppfylla dessa krav.

Den nya organisationen för förvaltningsrätterna har varit i kraft i drygt tre år. Det finns anledning att utvärdera hur förvaltningsrättsreformen har påverkat omfattningen av specialisering i fråga om skattemål och effekterna av en sådan specialisering och om det finns behov av ytterligare åtgärder.

Inom ramen för en utvärdering bör det undersökas i hur många domstolar specialisering av skattemålshandlingen förekommer och hur arbetet är organiserat. Vidare är det av intresse att analysera vilka effekter som specialiseringen har fått för skattemålshandlingen, bl.a. i fråga om kvaliteten på avgörandena, handläggningstiderna och rekryteringen av domare.

Utredaren ska analysera om ytterligare specialisering behövs för att stärka rättssäkerheten och om det bör åstadkommas genom koncentration i fråga om vissa eller alla typer av skattemål till vissa förvaltningsrätter och kammarrätter, i form av särskilda domstolar eller särskilda forumregler, eller genom domstolsintern specialisering. Det är då lämpligt att pröva de olika alternativens för- och nackdelar. Det förslag som lämnas kan vara en kombination av olika former av specialisering.

Vidare bör utredaren ta ställning till om alla eller vissa typer av skattemål ska omfattas av specialisering och hur stort målunderlaget i så fall måste vara för att specialisering ska vara lämpligt. Även här bör olika alternativ undersökas. Ett alternativ kan exempelvis vara att göra en avgränsning till de skatter och avgifter som skatteförfarandelagen (2011:1244) gäller för och de beslut som omfattas av den lagen. Det behövs även underlag för att bedöma om ytterligare specialisering bör ske inom vissa ämnesområden, t.ex. företagsbeskattning, koncernbeskattning, mervärdesskatt och skatteförfarande.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- utvärdera om 2010 års förvaltningsrättsreform medfört de ökade möjligheter till specialisering av skattemålshandlingen i domstol som reformen syftade till,

- undersöka hur domstolarna arbetar med specialisering i fråga om skattemål och analysera vilka effekter specialiseringen har fått,
- analysera om det finns anledning till en ökad specialisering av skattemålshanteringen i domstol och hur en sådan i så fall bör utformas samt ta ställning till vilka skattemål som ska omfattas av specialisering och vilket målunderlag som i så fall krävs, samt
- ta ställning till om ytterligare specialisering bör ske inom vissa ämnesområden inom skatterätten.

Det ligger inte i utredarens uppdrag att överväga inrättande av en eller flera specialdomstolar.

Uppdraget att utveckla förvaltningsprocessen

Flexibla regler om rättens sammansättning

En förvaltningsrätt är som huvudregel domförlagd med en lagfaren domare och tre nämndemän. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare och nämndemän utökas med en vardera. Särskilda skäl kan finnas t.ex. vid komplicerade skattemål (prop. 1996/97:133 s. 34–37 och 59). Det finns anledning att undersöka om och hur möjligheten att i förvaltningsrätten utöka antalet lagfarna domare används i dag och överväga om denna sammansättning bör göras obligatorisk i vissa fall, t.ex. i vissa skattemål.

Nämndemannautredningen (Ju 2012:08) har i uppdrag att överväga nämndemäns medverkan i olika typer av mål. Någon möjlighet för domstolen att bestå av enbart flera juristdomare finns inte i förvaltningsrätten. I förhållande till de regler som gäller i allmän domstol vid handläggning av dispositiva tvistemål är möjligheterna att anpassa rättens sammansättning efter målets beskaffenhet mer begränsade. Detta gäller även vid behandling av t.ex. frågor om prövningstillstånd i kammarrätten.

Ett sätt att tillföra domstolarna särskild sakkunskap och därigenom höja kvaliteten i avgörandena är att låta särskilda leda-

möter delta i handläggningen. I dag förekommer särskilda ledamöter i allmän förvaltningsdomstol i mål om laglighetsprövning, i mål om fastighetstaxering, i mål om åldersgränser för film som ska visas offentligt och i mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. I allmän domstol får särskilda ledamöter ingå i rätten om det i vissa fall finns behov av särskild fackkunskap. Det finns anledning att överväga om särskilda ledamöter bör kunna delta även i andra mål i allmän förvaltningsdomstol, t.ex. i vissa skattemål, när behov av särskild fackkunskap föreligger.

Det är viktigt att reglerna om rättens domförhet när en ledamot får förhinder under handläggningen är utformade så att ett ändamålsenligt och rättssäkert förfarande säkerställs. De regler som träder i kraft den 1 juli 2013 avser kammarrättens domförhet när en lagfaren ledamot eller en nämndeman får förhinder när rätten består av lagfarna ledamöter eller lagfarna ledamöter och nämndemän. Även domförhet vid förhinder för en särskild ledamot är reglerat. Några regler om kammarrättens domförhet när en lagfaren ledamot får förhinder och särskilda ledamöter ingår i rätten finns dock inte. Det finns anledning att överväga sådana regler.

Mot denna bakgrund ska utredaren

- undersöka om och hur möjligheten att i förvaltningsrätten utöka antalet lagfarna domare används i dag och överväga om reglerna bör ändras, t.ex. genom att göras obligatoriska i vissa fall,
- överväga om det bör införas en möjlighet för förvaltningsrätten att i vissa fall bestå av enbart flera lagfarna ledamöter,
- överväga om kammarrättens sammansättning vid behandling av frågor om prövningstillstånd bör förändras,
- överväga om särskilda ledamöter i ökad utsträckning bör kunna ingå i rätten när det finns behov av särskild fackkunskap, och
- överväga om det bör införas regler om kammarrättens domförhet när särskilda ledamöter ingår i rätten och en lagfaren ledamot får förhinder.

Överlämnande av mål mellan domstolar

Inom förvaltningsprocessen finns det flera forumregler som pekar ut vilken domstol som är behörig att pröva ett enskilt mål. Förvaltningsprocesslagen ger vissa möjligheter för en obehörig förvaltningsrätt eller kammarrätt att överlämna ett mål till en annan behörig domstol (7 §). Ett överlämnande förutsätter bl.a. att den som inlett målet inte har något att invända mot detta och att det inte finns något annat skäl mot att handlingarna lämnas över. Den 1 juli 2013 träder nya regler i kraft som bl.a. innebär att kravet på att höra den som har inlett målet tas bort (prop. 2012/13:45). Bestämmelsen i 7 § medger ett överlämnande i samband med att målet inleds men när handläggningen har påbörjats finns inte någon möjlighet att besluta om ett överlämnande. JO har konstaterat att det saknas lagligt stöd för ett överlämnande i de fall en domstol efter det att handläggningen har inletts finner att den är obehörig (beslut den 25 oktober 2011, dnr 4330-2011).

Möjligheterna att överlämna mål från en behörig domstol till en domstol som saknar behörighet är begränsade. Ett överlämnande får göras om det finns flera mål vid olika domstolar som har nära samband med varandra eller om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part (14 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Reglerna är avsedda för enskilda fall och inte för att t.ex. utjämna arbetsbördan mellan domstolar.

Regeringen anser att frågan om att införa ökade möjligheter att överlämna mål från en behörig domstol bör utredas närmare. Reglerna om överlämnande av mål från en behörig domstol kan behöva göras mer generösa, bland annat för att en domstol med för tillfället ledig kapacitet ska kunna avlasta en domstol där det råder hög arbetsbelastning. Särskilt för migrationsdomstolarna, där måltillströmningen kan variera kraftigt över tid och mellan respektive domstol, skulle utökade möjligheter att överlämna mål i syfte att omfördela arbetsbördan kunna vara till fördel, både för domstolarna och enskilda.

Utredaren ska

- överväga behovet av att utöka möjligheterna att överlämna mål mellan domstolar, och
- överväga om sådana möjligheter, i fråga om överlämnande från en behörig domstol, bör göras generella eller förbehållas vissa måltyper och domstolsinstanser.

Förslag som lämnas i denna del ska vara förenliga med förslag som lämnas om ökad specialisering av skattemålshandlingen i domstol.

Tydligare regler om muntlig förhandling

Förfarandet enligt förvaltningsprocesslagen är skriftligt (9 § första stycket). I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet (9 § andra stycket). I kammarrätten och förvaltningsrätten ska muntlig förhandling hållas, om en enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det (9 § tredje stycket). Regler om muntlig förhandling finns även i andra författningar, t.ex. utlänningslagen (2005:716) och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

Bestämmelsen om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen har i princip varit oförändrad sedan lagen infördes för över 40 år sedan. Sedan dess har bl.a. tvåpartsprocess införts i förvaltningsdomstolarna och den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har införlivats i svensk rätt. Tillämpningsområdet för reglerna om muntlig förhandling har utvecklats genom praxis från Europadomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

Det är viktigt att reglerna om muntlig förhandling är ändamålsenligt utformade samt tillgodoser högt ställda krav på rätts-säkerhet och givetvis också motsvarar Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Reglerna ska även vara anpassade till att tyngdpunkten i domstolsprövningen ska ligga i första instans

samt vara förutsebara för parterna och lätta att tillämpa för domstolarna.

Utifrån ovan angivna utgångspunkter ska utredaren

- se över bestämmelsen om muntlig förhandling i förvaltningsprocesslagen och föreslå hur bestämmelsen bör vara utformad för att tillgodose de angivna syftena, och
- se över i vilka fall särskilda bestämmelser om muntlig förhandling i specialförfattningar är motiverade och föreslå de anpassningar av nuvarande bestämmelser som behövs.

Det ligger inte i utredarens uppdrag att överväga ändringar i skatte- eller tullagstiftningen, t.ex. i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Bör sekretessmålen överklagas till förvaltningsrätten?

Genom de lagändringar som träder i kraft den 1 juli 2013 kommer principen om att den första domstolsprövningen ska ske i förvaltningsrätten att ha fått ett i det närmaste fullt genomslag (prop. 2012/13:45).

Ett undantag från denna princip är överklagande av beslut där en myndighet, med tillämpning av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), har avslagit en begäran om att ta del av en allmän handling eller lämnat ut den med förbehåll (s.k. sekretessmål). Sådana beslut överklagas som huvudregel till kammarrätten som första instans. Skälen bakom denna ordning är bl.a. att den främjar tryckfrihetsförordningens krav på skyndsam handläggning och att enhetligheten i praxisbildningen gynnas av att målen prövas i kammarrätten. Även rättssäkerhetsaspekter kan anföras eftersom kammarrätten vid prövning av ett sekretessmål består av tre lagfarna domare. En konsekvens av nuvarande ordning är att de säkerhetsskyddsaspekter som omgärdar sekretessmålen förenklas genom att de hanteras av ett begränsat antal personer.

Tyngdpunkten i domstolsprövningen ska ligga i första instans och avsteg från denna ordning ska vara sakligt motiverade. Regeringen anser att det bör utredas om inte även sekretessmålen bör följa den normala instansordningen.

Utredaren ska därför överväga

- om sekretessmålen bör överklagas till förvaltningsrätten som första domstolsinstans.

Hänskjutande av prejudikatfrågor

För en tingsrätt finns en möjlighet att med parternas samtycke hänskjuta en prejudikatfråga i dispositiva tvistemål till prövning av Högsta domstolen (56 kap. 13 § RB). En sådan fråga får inte prövas av Högsta domstolen utan att domstolen meddelat prövningstillstånd. Sedan domstolen avgjort frågan eller beslutat att inte meddela prövningstillstånd ska tingsrätten avgöra målet. Tingsrättens avgörande kan därefter överklagas till hovrätt och Högsta domstolen på vanligt sätt.

Någon motsvarande möjlighet för en förvaltningsrätt att hänskjuta en prejudikatfråga till Högsta förvaltningsdomstolen finns inte. Ett mål som innehåller prejudikatfrågor måste alltså prövas i första och andra instans innan det når Högsta förvaltningsdomstolen. Detta kan begränsa antalet frågor som blir föremål för prövning i högsta instans men också motverka ett snabbt avgörande av målet.

En möjlighet att hänskjuta prejudikatfrågor till Högsta förvaltningsdomstolen kan också vara ett sätt att stärka praxisbildningen i sekretessmål om dessa flyttas ned till förvaltningsrätterna.

Utredaren ska

- överväga behovet av en ordning där förvaltningsrätterna kan hänskjuta en prejudikatfråga till Högsta förvaltningsdomstolen och hur en sådan reglering i så fall bör utformas, och
- särskilt överväga om en sådan möjlighet bör göras generell eller förbehållas vissa måltyper.

De ärenden som blir föremål för förhandsbesked av Skatterättsnämnden omfattas inte av uppdraget.

Tolkning i allmän förvaltningsdomstol

I propositionen Tolkning och översättning i brottmål (prop. 2012/13:132) lämnar regeringen förslag om bland annat skärpta

kompetenskrav för de tolkar som anlitas av allmän domstol. Även i de allmänna förvaltningsdomstolarna anlitas tolkar, inte minst i migrationsdomstolarna. Det är angeläget att säkerställa att även de tolkar som anlitas i allmän förvaltningsdomstol tillhandahåller tolkning av hög kvalitet. Något kompetenskrav för de tolkar som anlitas i förvaltningsrättsliga mål som motsvarar det krav som regeringen föreslår ska gälla i brottmål, finns dock inte.

Utredaren ska därför

- överväga och föreslå åtgärder för att höja kvaliteten på de tolkar som anlitas i allmän förvaltningsdomstol.

Uppdraget att göra en konsekvensbeskrivning vid förkortade överklagandetider i två måltyper

Regeringen föreslog i propositionen 2012/13:45 att tiden för överklagande av domstolsavgöranden i mål om socialförsäkring och i mål om arbetslöshetsförsäkring skulle överensstamma med vad som gäller för de flesta mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna dvs. att tiden för överklagande av en domstols beslut skulle vara tre veckor istället för två månader. Som skäl för detta anfördes bl.a. intresset av en enhetlig ordning inom förvaltningsprocessen och att domstolsprocessen skulle kunna bli mer effektiv genom kortare handläggningstider. Riksdagen avlog regeringens förslag i dessa delar och gav som sin mening tillkänna att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en konsekvensbeskrivning av hur enskilda påverkas av en kortare överklagandetid i de två måltyperna (bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154).

Utredaren ska

- genomföra den konsekvensbeskrivning som riksdagen efterfrågar och i förekommande fall föreslå en förkortning av överklagandetiden till tre veckor.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utifrån de överväganden som görs ingår det i uppdraget att lämna fullständiga författningsförslag. Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. Det ligger dock inte i utredarens uppdrag att överväga införande av prövningstillstånd i skattemål. Utredaren ska även beakta relevant arbete som pågår i Regeringskansliet och på EU-nivå.

Utredaren ska belysa vilka effekter som förslaget om specialisering av skattemålshandlingen i domstol bedöms få för handlingen av övriga måltyper i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utredaren ska också belysa vilka konsekvenser samtliga förslag som presenteras bedöms få för rekryteringen av domare och annan personal till de allmänna förvaltningsdomstolarna. I uppdraget ingår också att bedöma hur förslagen påverkar berörda myndigheter, t.ex. Skatteverket och Migrationsverket.

Utredaren ska samråda med Domstolsverket, Skatteverket och Migrationsverket samt, vid behov, andra berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslaget kan komma att medföra. Om förslaget förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2014.

(Justitiedepartementet)