

Rättsavdelningens genomgång av myndighetens processer i domstol

1 Sammanfattning

Kartläggningen, som presenteras i denna rapport, är ett delmoment i rättsavdelningens översyn av Skatteverkets processverksamhet. Kartläggningen svarar också mot uppdraget i regleringsbrevet per den 13 december 2012. Syftet med kartläggningen är att bedöma om Skatteverket driver rätt processer. Det finns en definition av vad som är rätt process, vilken var utgångspunkten för utformningen av metoden för kartläggningen.

Metoden innebar att svara på om det i varje enskilt ärende var rätt process som drevs. I de fall processen inte kunde anses vara rätt, identifierades och dokumenterades bristerna. Det dokumenterades också i vilken grad domstolen delade Skatteverkets bedömning i ärendena. Urvalet i kartläggningen var ärenden avslutade 2012, och för vissa ärendetyper även 2011, från nästan alla ämnesområden inom Skatteverket och som varit föremål för behandling i kammarrätt eller hovrätt och där eventuell dom var lagakraftvunnen vid granskningstillfället.

Kartläggningen visade att Skatteverket bland de granskade ärendena drev rätt process i 96 procent av fallen (av totalt 760 granskade ärenden bedömdes 730 vara rätt process). Av granskade ärenden innehöll 1,6 procent allvarliga materiella brister och 1,8 procent allvarliga formella brister, men även allvarliga brister beträffande skattetillägg (i 0,9 procent av ärendena) och bevisning (i 0,8 procent av ärendena) påträffades. Ser man till alla förekommande brister (39 brister i de 30 ärenden som bedömdes vara fel process) var 14 stycken materiella brister, 12 stycken formella brister, sju stycken brister gällande skattetillägg och sex stycken bevisningsrelaterade brister.

I de fall en rättslig bedömning i sakfrågan gjorts av kammarrätt eller hovrätt delade rätten Skatteverkets bedömning helt i 75 procent, delvis i 14 procent och inte alls i 11 procent.

2 Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	1
2	Innehållsförteckning.....	2
3	Bakgrund.....	3
4	Urval och kontrollmodell	5
4.1	Urval.....	5
4.2	Kontrollpunkter och stöddokument	7
4.3	Domstolens bedömning i granskade ärenden	7
5	Resultat.....	8
5.1	Rätt och fel process.....	8
5.2	Kontrollpunkt A – Formella brister	8
5.3	Kontrollpunkt B – Materiella brister	8
5.4	Kontrollpunkt C – Brister kopplade till centrala riktlinjer	9
5.5	Kontrollpunkt D – Brister i bevisningen	9
5.6	Kontrollpunkt E – Brister gällande skattetillägg.....	9
5.7	Domstolens bedömning i förhållande till Skatteverkets bedömning i den totala kartläggningen.....	10
5.8	Domstolens bedömning i förhållande till Skatteverkets bedömning bland de ärenden som var fel process	10
5.9	Iakttagelser av skillnader mellan olika ämnesområden	11
5.10	Iakttagelser av regionala skillnader.....	11

3 Bakgrund

Av direktivet för översynen av Skatteverkets processverksamhet (dnr 131 619399–12/1211) framgår av produktmål 2 att en kartläggning ska genomföras för att få kunskap om huruvida Skatteverket driver rätt processer. Av direktivet framgår också vilken definition av rätt process som ska tillämpas i kartläggningen.

Definitionen av rätt process är:

”Rätt process är när en process har drivits i enlighet med Skatteverkets inriktning, riktlinjer och ställningstaganden, när oklara frågor har stämts av med rättsavdelningen innan en process startar, när materiellt och formellt korrekta beslut har fattats av Skatteverket samt när Skatteverket har tillräcklig bevisning för sin process.”

Med begreppet ”stämts av” avses även när processförare i samförstånd med rättsavdelningen väljer att driva processer i domstol för att få rättsläget klarlagt. I kartläggningen tolkades definitionen så att ett processärende ska ingå i granskningen oavsett vem som initierade processen, d.v.s. bokstavligen ”drev” den. Med andra ord omfattades alla processer där Skatteverket var part.

Då det gäller formuleringen ”stämts av med rättsavdelningen” bör påpekas att dokumentation av kontakter med rättsavdelningen normalt är att betrakta som arbetsmaterial och ska gallras ur akten då ärendet avslutas. Det innebär att det var osannolikt att träffa på sådan dokumentation under granskningen, även om frågor i ärenden stämts av med rättsavdelningen.

Skatteverket fick i regleringsbrevet per den 13 december 2012 (<http://www.esv.se/sv/Verktygstod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=14617> på sidan 5) följande uppdrag:

”Skatteverket ska - - - göra en genomgång av myndighetens processer i domstol i syfte att stärka enhetligheten i sin rättstillämpning och effektivisera sin processföring.”

Då direktivet och regleringsbrevet syftar på samma kartläggning, är denna rapport en beskrivning av genomförandet och resultatet av de två uppdragen enligt ovan. Av regleringsbrevet framgår att uppdraget ska bidra till att ”stärka enhetligheten” och ”effektivisera processföringen”, vilket är en framåtsyftande ansats. Detta framåtsyftande perspektiv kommer att ägnas mer uppmärksamhet i rapporteringen från projektet om översynen av Skatteverkets processverksamhet.

Rapport kartläggning av domstolsprocesser våren 2013

4(11)

Datum

2013-12-18

Rättsavdelningen är organiserad utifrån ämnesområden. I kartläggningen berördes i stort sett samtliga ämnesområden: borgenär, sekretess, folkbokföring, skattebetalning, stiftelser/ideella föreningar, näring bolag, näring allmänt, internationell personbeskattning, internationell företagsbeskattning, kapital, tjänst/arbetsgivaravgifter, punktskatter inklusive fordonsrelaterade skatter, fastighetstaxering och mervärdesskatt. Skattetillägg granskades i förekommande fall. Processer som enbart behandlade skattetillägg valdes bort, eftersom granskande medarbetare inte har sin huvudsakliga kompetens inom områdena förfarande och skattetillägg/process. Stöd med den kompetensen fanns knuten till projektet, men det skedde ingen egen granskning i de grupperna.

4 Urval och kontrollmodell

Inför kartläggningen genomfördes en förstudie för att ta fram urval och kontrollmodell. Förstudien genomfördes av kartläggningens projektledare (Ulrika Hytter) samt fyra specialister (Carina Palmkvist, Ann-Sofi Pallasdies, Marit Juselius och Thomas Karlström) på rättsavdelningen. Två sektionschefer (Cecilia Asker och Sara Enbom) samt rättsavdelningens utvecklingsansvarige (Bengt Larsten) agerade bollplank under arbetets gång. I granskningsarbetet deltog omkring 35 medarbetare från rättsavdelningen.

4.1 Urval

Samtliga överklagandeärenden inom Skatteverket uppgår årligen till åtminstone omkring 18 000 stycken i en stor mängd ärendegrupper (enligt Skatteverkets diarium för flertalet ämnesområden över ärenden avslutade 2011). Utifrån ett resursperspektiv fanns det inte möjlighet att granska ett så stort antal ärenden. Materialet behövde följaktligen begränsas på olika sätt. Kravet var ändå att täcka in så gott som alla ämnesområden med en jämn fördelning över riket.

En tydlig och tillämpbar avgränsning i urvalet som valdes var processärenden

- med avgörande från kammarrätt eller hovrätt,
- som avslutades under 2012, och
- där lagakraftvunnen dom förelåg vid urvalstidpunkten.

Avgränsningen innebar att

- populationen i urvalet blev hanterbart,
- urvalet blev mer stringent (tolkningsutrymmet minskade för vilka ärenden som skulle väljas ut inom respektive ämnesområde och därmed blev urvalet mer likartat mellan de olika ämnesområdena),
- andelen granskade ärenden av hela urvalspopulationen blev större,
- vi fick bättre möjligheter att dra slutsatser från resultatet av kartläggningen då en större andel ärenden av samma typ granskades,
- vi fick ett fokus på ”äkta processärenden” (som de facto hanterats i rätten och t.ex. inte enbart som obligatoriskt omprövningsbeslut hos Skatteverket), vilket översynen av Skatteverkets processverksamhet i bokstavig mening handlar om, och som stämmer väl överens med vad som efterfrågas i regleringsbrevet, och

Datum
2013-12-18

- vi täckte sannolikt in ett bättre genomsnitt av processärenden eftersom hovrätts- och kammarrättsdomar finns inom i princip alla överklagandeärendegrupper i diariet (förvaltningsrättsdomar finns däremot inte inom alla ämnesområden).

En svaghet med denna avgränsning var att mål som *inte* överklagades till hovrätt eller kammarrätt inte kom med i urvalet. Vi bedömde att de ärenden som gått vidare till hovrätt och kammarrätt inte nämnvärt skulle avvika från de processer som avslutats i förvaltningsrätt eller tingsrätt. Snarare var det så att de processer som gått vidare skulle ge ett urval som var särskilt intressant att granska eftersom den ena parten inte funnit utgången i förvaltningsrätt eller tingsrätt tillfredställande. Processerna avser hela kedjan från Skatteverkets grundläggande beslut till dom alternativt annat ställningstagande i hovrätt eller kammarrätt.

Att skicka urvalet till överklagande- och processärenden i flera instanser, dels med ärenden som avslutats genom bifall vid den obligatoriska omprövningen, dels med ärenden som avslutats i förvaltningsdomstol alternativt tingsrätt, skulle ha gett en ”bredare” genomgång av Skatteverkets processer. Till svagheterna med ett sådant skiktat urval hör att andelen ärenden för varje typ hade minskat och därmed försämrat pålitligheten av resultatet. Den största svårigheten hade sannolikt varit att få till en representativ fördelning av processärenden inom varje ämnesområde.

För några ämnesområden i kartläggningen visade sig urvalet bli för litet, varför vi valde att utöka urvalsperioden med ärenden avslutade 2011. För de områdena blev urvalet i det närmaste alla förekommande ärenden. För andra ämnesområden plockades ett antal ärenden ut från den totala populationen, med hänsyn tagen till att få en spridning mellan regionerna och att få det antal som skulle granskas utifrån gällande planering.

I urvalet kunde vi konstatera att det fanns fall där samma sakfråga förekom för flera taxeringsår, för samma skattskyldig. I de fallen valde vi att ta ut ärendet från det senaste taxeringsåret för granskning.

Det utsedda stödet för urvalskörningar i projektet var Prius (Projekt för Integrerade Urval inom Skatteverket). Det största bidraget stod IT-avdelningen på Skatteverkets huvudkontor för, som gjorde urvalskörningar i diariet (Diarätt) där majoriteten processärenden finns diarieförda. Även produktionsavdelningen på Skatteverkets huvudkontor bidrog med urvalslistor. För punktskatter skedde en manuell hantering av processförarna.

4.2 Kontrollpunkter och stöddokument

Kontrollpunkter formulerades med utgångspunkt från definitionen av rätt process. Kontrollpunkterna var ett stöd vid granskningen i syfte att underlätta bedömningen om processen kunde anses vara rätt. Om granskaren hittade en brist i ärendet som bedömdes vara så pass allvarlig att den ledde till bedömningen fel process dokumenterades bristen. Genom att upprätta kontrollpunkter kunde en mer likartad bedömning göras mellan de olika ämnesområdena. I och med det blev granskningen mer homogen och ökade möjligheterna att dra slutsatser för hela processverksamheten.

Som stöd vid bedömningen av rätt eller fel process utarbetades en exempelsamling med brister av allvarligare karaktär. Utöver att ha de generella bristerna som stöd, gavs granskarna i uppdrag att tillsammans i respektive ämnesområde resonera sig fram till vad som var rätt eller fel process inom deras område.

Varje ämnesområde utsåg en rapportör som ansvarade för att skicka in gruppens dokumentation av kartläggningen till projektledaren för sammanställning och rapportering. Till hjälp fanns dokumentations- och rapportsmallar.

4.3 Domstolens bedömning i granskade ärenden

Ett önskemål som framfördes av Skatteverkets högsta ledning var att även dokumentera huruvida domstolen delade Skatteverkets bedömning i de granskade ärendena. Därför togs en sådan punkt med i granskningsmallen. Det bör understrykas att korrelationen mellan domstolens och Skatteverkets ställningstagande inte påverkar Skatteverkets bedömning av om processen var rätt eller fel. Det kan exempelvis ligga ett medvetet val bakom att få en fråga prövad i domstol från Skatteverkets sida, d.v.s. det kan vara rätt process, driven på korrekt sätt, men ge ett annat utslag än Skatteverkets beslut i domstol.

5 Resultat

5.1 Rätt och fel process

Under kartläggningen granskades 760 ärenden. Bland dem bedömdes 96 procent (730 av 760 ärenden) vara rätt process och 4 procent (30 av 760 ärenden) bedömdes vara fel process. Totalt identifierades 39 brister i de 30 ärenden som bedömdes vara fel process, d.v.s. brister som var tillräckligt allvarliga för att leda till bedömningen fel process. Det betyder att några ärenden innehöll fler än en brist som var för sig var allvarlig nog för att leda till bedömningen fel process. Det är enbart de allvarliga brister som ledde till att ärendet bedömdes vara fel process som dokumenterades i kontrollpunkterna A – E. Brister av mindre allvarlig karaktär dokumenterades av granskarna, men kommer att återrapporteras och tas omhand på annat sätt.

5.2 Kontrollpunkt A – Formella brister

Formella brister som resulterade i bedömningen fel process identifierades i tolv ärenden. Det betyder att 1,6 procent (tolv av 760) av granskade ärenden innehöll allvarliga formella brister.

Av samtliga identifierade brister i kartläggningen räknades 31 procent (tolv av 39) till kategorin formella brister.

Exempel på formella brister som noterades i kartläggningen och ledde till bedömningen fel process är att beslut inte fattades av behörig beslutsfattare, att Skatteverket inte uppfyllde sin kommunikationsskyldighet, att Skatteverkets materiella resonemang var felaktigt, att Skatteverket inte bemötte motpartens synpunkter och att Skatteverket fattade beslut på skönsmässiga grunder utan att först förelägga den skattskyldiga om att inkomma med deklaration.

5.3 Kontrollpunkt B – Materiella brister

Materiella brister som resulterade i bedömningen fel process identifierades i 14 ärenden. Det betyder att 1,8 procent (14 av 760) av granskade ärenden innehöll allvarliga materiella brister.

Av samtliga identifierade brister i kartläggningen räknades 36 procent (14 av 39) till kategorin materiella brister.

Exempel på materiella brister som noterades i kartläggningen och ledde till bedömningen fel process är att Skatteverket lämnade in en konkursansökan på felaktiga grunder, att handläggaren inte följde Skatteverkets ställningstagande och att Skatteverket fattade beslut på felaktig materiell grund.

5.4 Kontrollpunkt C – Brister kopplade till centrala riktlinjer

Brister kopplade till centrala riktlinjer som resulterade i bedömningen fel process identifierades inte i något ärende.

5.5 Kontrollpunkt D – Brister i bevisningen

Brister i bevisningen som resulterade i bedömningen fel process identifierades i sex ärenden. Det betyder att 0,8 procent (sex av 760) av granskade ärenden innehöll allvarliga brister kopplade till bevisningen.

Av samtliga identifierade brister i kartläggningen räknades 15 procent (sex av 39) till kategorin brister i bevisningen.

Exempel på brister i bevisningen som noterades i kartläggningen och ledde till bedömningen fel process var att Skatteverket fattade beslut trots otillräcklig bevisning, att Skatteverket felaktigt lade bevisbördan på motparten och att Skatteverket tillämpade eftertaxering på oklara grunder.

5.6 Kontrollpunkt E – Brister gällande skattetillägg

Brister i tillämpningen av skattetilläggsreglerna som resulterade i bedömningen fel process identifierades i sju ärenden. Det betyder att 0,9 procent (sju av 760) av granskade ärenden innehöll allvarliga brister kopplade till skattetillägget.

Av samtliga identifierade brister i kartläggningen räknades 18 procent (sju av 39) till kategorin brister gällande tillämpning av skattetilläggsreglerna.

Exempel på brister gällande skattetillägg som noterades i kartläggningen var att Skatteverket använde fel underlag för beräkning av skattetillägget, att Skatteverket tillämpade fel paragraf om skattetillägg och att Skatteverket inte visade att oriktig uppgift lämnats men ändå tog ut skattetillägg.

5.7 Domstolens bedömning i förhållande till Skatteverkets bedömning i den totala kartläggningen

Granskarna dokumenterade i kartläggningen om kammarrätten eller hovrätten delade Skatteverkets bedömning i sakfrågan helt, delvis eller inte alls samt om ställningstagande (rättslig bedömning) från rätten saknades. Dokumentation om rättens bedömning saknas i tolv ärenden.

För att beräkna i vilken mån Skatteverkets och rättens bedömning sammanföll har enbart ärenden i vilka det faktiskt finns en bedömning räknats med (712 av 748 ärenden). I 36 ärenden gjordes inget ställningstagande i sakfrågan i rätten (p.g.a. avvísning, återförvisning eller saknad partshabilitet).

Resultatet är att rätten delade Skatteverkets bedömning i 75 procent av fallen (536 av 712), rätten delade delvis Skatteverkets bedömning i 14 procent av fallen (98 av 712) och rätten delade inte Skatteverkets bedömning i 11 procent av fallen (78 av 712).

Schematisk uppställning av ovanstående:

	Domstolen delade Skatteverkets bedömning	Domstolen delade delvis Skatteverkets bedömning	Domstolen delade inte Skatteverkets bedömning
Antal ärenden där rätten gjort en bedömning	536	98	78
Andel ärenden där rätten gjort en bedömning	75 %	14 %	11 %

5.8 Domstolens bedömning i förhållande till Skatteverkets bedömning bland de ärenden som var fel process

Av de 30 ärenden som bedömdes vara fel process i Skatteverkets kartläggning gjordes en rättslig bedömning av kammar- eller hovrätten i 23 av dem. Av dessa 23 ärenden delade rätten Skatteverkets bedömning helt i nio fall, även om de senare alltså bedömdes vara fel process i Skatteverkets granskning. Rätten delade delvis Skatteverkets bedömning i sju av de 23 fallen och rätten delade inte alls Skatteverkets bedömning i sju av de 23 fallen.

Det är dock inte särskilt anmärkningsvärt att det förekommer ärenden där domstolen gått på Skatteverkets linje, trots att Skatteverket vid en senare granskning bedömde att processen var bristfällig. Då domstolen inte gör någon egen utredning av ärendet har den normalt små förutsättningar att upptäcka alla eventuella brister. Domstolen ”bedömer” med andra ord inte Skatteverkets skicklighet i handläggningen. Även om domstolen skulle upptäcka Skatteverkets brister i ärendehanteringens behöver det heller inte påverka bedömningen i sakfrågan.

Brister som framkom i Skatteverkets granskning, men som inte kommenterats av rätten, är t.ex. att skattetillägg påförts på ett inkorrekt sätt och att Skatteverket inte förelagt en skattskyldig att inkomma med deklaration men ändå tillämpat skönstaxering.

5.9 Lakttagelser av skillnader mellan olika ämnesområden

Kartläggningen visade inga anmärkningsvärda skillnader mellan olika ämnesområden gällande förekomst av fel process. Det noterades dock att andelen fel process var högst inom området skattebetalning. I sju ärenden, varav sex ärenden i en och samma region (mittregionen), följde inte processförarna Skatteverkets ställningstagande om att ansökan om företrädaransvar inte ska omfatta ränta utan endast det obetalda kapitalbeloppet hos huvudbetalaren. Totalt identifierades åtta felaktiga processer inom området, vilket motsvarar 1,1 procent av granskade ärenden (åtta av 760 ärenden).

5.10 Lakttagelser av regionala skillnader

Det finns inga uppseendeväckande regionala skillnader i resultatet. Mittregionen var den region med högst andel fel processer. Andelen uppgick till 0,9 procent (sju av 760 granskade ärenden i hela riket). Här kan vid en jämförelse med avsnitt 5.9 konstateras att av sju felaktiga processer i mittregionen innehöll sex av dem samma fel.