

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 30/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till bestämmelser om prejudikatbesvär, beskattningsförfarandet och sökande av ändring i beskattningen

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 september 2012 regeringens proposition med förslag till bestämmelser om prejudikatbesvär, beskattningsförfarandet och sökande av ändring i beskattningen (RP 76/2012 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Timo Annala, finansministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Vihervuori
- förvaltningsråd Esa Aalto, högsta förvaltningsdomstolen
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Heikki Kulla.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det i samband med inkomstbeskattning, fastighetsbeskattning samt arvs- och gåvobeskattning ska bli möjligt att anföra prejudikatbesvär direkt hos högsta förvaltningsdomstolen över beslut som skatterättsenämnden meddelat vid ett omprövningsförfarande. För att ett ärende ska kunna behandlas som prejudikatbesvär ska det krävas besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen ska kunna bevilja besvärstillstånd bara av prejudikatskäl. Genom kravet på besvärstillstånd kan det säkerställas att endast de viktigaste ärenden som gäller tolk-

ningen av lagen kan föras direkt till högsta förvaltningsdomstolen för avgörande. Vid förfarandet ska det också förutsättas att ändringssökandens motpart ger sitt samtycke till att ärendet behandlas som prejudikatbesvär.

Prejudikatbesvär kompletterar på ett principiellt betydande sätt rättsskyddssystemet i efterhand när det gäller beskattning. Förfarandet med prejudikatbesvär kommer att aktualiseras bara undantagsvis, och det ska då handla om ett fall med karaktär av prejudikat vilket innehåller en tydlig rättsfråga och där det avgörande som meddelas har avsevärd betydelse med tanke på en-

hetligheten i beskattnings- och rättspraxis. Förfarandet påskyndar uppkomsten av rättspraxis för lagtolkningen och främjar förutsebarheten, enhetligheten och rättssäkerheten inom beskattningen. Genom förfarandet eftersträvas liknande fördelar som inom det förfarande med prejudikatbesvär som införts vid de allmänna domstolarna.

Vid sidan om förfarandet med prejudikatbesvär föreslår regeringen vissa ändringar i bland annat det preventiva rättsskyddssystemet inom beskattningen, förfarandet med ändringssökande i första instans inom beskattningen och systemet med besvärstillstånd. Det föreslås att lagen om Skatteförvaltningen kompletteras med en bestämmelse enligt vilken Skatteförvaltningen ska kunna delegera rutinmässiga biträdande stöduppgifter till privata aktörer.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2013. Bestämmelserna om prejudikatbesvär avses dock träda i kraft vid ingången av 2014.

I motiven till lagstiftningsordning ser regeringen på hur förfarandet med prejudikatbesvär förhåller sig till 21 § i grundlagen och artikel 6.1 i Europakonventionen. Regeringen anser att lagförslaget om prejudikatbesvär inte begränsar den rätt att söka ändring som garanterats som en grundläggande fri- och rättighet och att propositionen också i övrigt harmonierar med principerna om en rättvis rättegång och domstolens oavhängighet. Regeringen föreslår dock att grundlagsutskottets utlåtande begärs om det lagförslag som gäller prejudikatbesvär eftersom ärendet är principiellt betydelsefullt. I motiven till lagstiftningsordning behandlas också delegering av biträdande uppgifter inom skatteförvaltningen till privata aktörer med hänsyn till bestämmelserna i 124 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förfarandet med prejudikatbesvär

Förslaget. I propositionen föreslås det att lagen om beskattningsförfarande kompletteras (lagförslag 1) med bestämmelser (71 a—71 f §) som ger möjlighet till så kallat prejudikatbesvär över ett beslut som skatterättelsenämnden har fattat vid ett omprövningsförfarande direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. För att ett ärende ska kunna behandlas som prejudikatbesvär krävs det besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen kan bevilja besvärstillstånd bara av prejudikatskäl. Ett villkor för förfarandet är att motparten ger sitt samtycke. Om högsta förvaltningsdomstolen inte meddelar tillstånd till prejudikatbesvär, återgår ärendet till förvaltningsdomstolen för avgörande.

Enligt motiven är ett syfte med propositionen att man snabbare än för närvarande ska få högsta förvaltningsdomstolens avgörande i en rättsfrå-

ga med karaktär av prejudikat som aktualiserats vid ordinarie beskattning eller under omprövningsfasen. Det här kommer att förbättra de skattskyldigas rättsskydd och skattesystemets allmänna funktion genom att främja förutsebarheten, enhetligheten och rättssäkerheten inom beskattningen. Bestämmelserna avser också att försnabba behandlingstiderna och minska behovet av att söka ändring.

Utgångspunkter för prövningen. Det föreslagna förfarandet innebär ett undantag från systemet med sökande av ändring i normala förvaltningsärenden. I de skatteärenden som avses i propositionen är nu den första fasen begäran om omprövning av myndighetens beslut till skatterättelsenämnden. Beslut av skatterättelsenämnden kan överklagas hos förvaltningsdomstolen och förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Utifrån förslaget kan förvaltningsdomstolen förbigås i enskilda fall.

Bestämmelserna är relevanta med avseende på grundlagens bestämmelser om rättssäkerhet och domstolarnas ställning. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. I 21 § 2 mom. i grundlagen sägs det att bl.a. rätten att söka ändring hör till en rättvis rättegång. Enligt 3 § 3 mom. i grundlagen utövas den dömande makten av oberoende domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Enligt 98 § 2 mom. i grundlagen är de allmänna förvaltningsdomstolarna högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna. Den högsta domsrätten i förvaltningsmål utövas enligt 99 § 1 mom. i grundlagen av högsta förvaltningsdomstolen.

Grundlagsutskottet har behandlat ett liknande förfarande med prejudikatbesvär som tillämpas i allmänna domstolar (GrUU 4/2010 rd). Utskottet konstaterade i sitt utlåtande att förfarandet innebär ett avsteg från fullföljdssystemet i tre steg, när parterna på prejudikatsgrund ansöker om besvärstillstånd från tingsrätten direkt hos högsta domstolen. Grundlagsutskottet konstaterade vidare att förfarandet i väsentlig grad är beroende av parternas samtycke. En part har ingen egentlig möjlighet att bedöma i förväg om högsta domstolen kommer att meddela besvärstillstånd eller inte, vilket i sin tur enligt den då föreslagna lagen leder till att parterna går miste om möjligheten att få sin sak upptagen till behandling i hovrätten genom egentliga rättsmedel. Utskottet ansåg att ett förfarande med prejudikatbesvär, som innebär att en part efter avslag på sitt klagomål från högsta domstolen får söka ändring i tingsrättens beslut hos hovrätten, bättre skulle svara mot rätten att söka ändring i enlighet med 21 § 2 mom. i grundlagen.

Bedömning av förslaget. Det förfarande med prejudikatbesvär i beskattningen inom förvaltningsförfarandet och förvaltningsprocessen som

nu föreslås skiljer sig, trots sina likheter, till vissa delar från ovan nämnda förfarande med prejudikatbesvär i allmänna domstolar. Dels är högsta förvaltningsdomstolen på grund av att förvaltningsdomstolssystemet bygger på ett tvästegssystem enda domstolsinstans som behandlar prejudikatbesvärssärenden, om den beviljar tillstånd till prejudikatbesvär. Dels förlorar en part i det föreslagna förfarandet inte sin rätt till ändringssökande utan får sitt ärende genom ordinarie förfarande behandlat av förvaltningsdomstolen ifall högsta förvaltningsdomstolen inte beviljar tillstånd.

Grundlagsutskottet påpekar att prejudikatbesvär bara ska användas i ärenden där den första överklagandefasen är omprövningsbegäran till skatterättelsenämnden. Nämnden är inte någon domstol och dess verksamhet utgör inte rättskipning. Men den är ett expertorgan som behandlar ärendena på så sätt att fakta utreds och rättsliga frågor vägs in redan före prejudikatbesvär lämnas in till högsta förvaltningsdomstolen. Detta innebär att rättssäkerhetsaspekterna i regel beaktas redan i omprövningsfasen. Om det inte är så, har högsta förvaltningsdomstolen, enligt utskottets åsikt, möjlighet att trots de föreslagna bestämmelserna låta bli att bevilja besvärstillstånd också på den grunden att ärendet till följd av bristfällig utredning inte lämpar sig som prejudikat.

Med tanke på tillgången till rättssäkerhet och i synnerhet rätten att överklaga ser utskottet det som relevant att de skattskyldiga får sina ärenden behandlade av domstolen även om högsta förvaltningsdomstolen inte beviljar tillstånd till prejudikatbesvär. Dessutom krävs det för prejudikatbesvär att den skattskyldige uttryckligen ger sitt samtycke, så ärendet kan inte bara avgöras i en enda rättsinstans mot hans eller hennes vilja.

Ett förfarande som garanterar rättssäkerheten och på det här sättet är begränsat med avseende på användningen är inte problematiskt med tanke på 21 § i grundlagen, menar utskottet.

Beviljandet av tillstånd till prejudikatbesvär beror på högsta förvaltningsdomstolens prövning och används i mycket begränsad omfatt-

ning. Med förfarandet med prejudikatbesvär eftersträvar man snabba lösningar i högsta förvaltningsdomstolen på frågor som gäller en stor grupp skattskyldiga för att inom beskattningen främja viktiga syften i anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, som rättssäkerhet och smidiga rättegångar (GrUU 4/2010 rd, se även GrUU 5/2008 rd). Högsta förvaltningsdomstolen är redan i nuläget första rättsinstans för överklagande i vissa ärenden, bland annat kan centralskattenämndens förhandsavgöranden överklagas direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. På det hela taget anser grundlagsutskottet att det rör sig om ett mindre avsteg från det vanliga domstols-systemet med två rättsinstanser i ärenden som gäller förvaltningsprocess, så även mot bakgrund av grundlagsbestämmelserna om rättsskipning kan lagstiftningen genomföras i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet har emellertid fäst uppmärksamheten vid att för beviljande av tillstånd för prejudikatbesvär krävs det samtycke av båda parterna. Skattetagarens representant i ärendet, Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt, kan då genom att neka sitt samtycke hindra sökande av tillstånd för prejudikatbesvär. Förfarandet med samtycke innebär i sista hand att högsta förvaltningsdomstolen kan ta upp ett ärende till behandling bara om myndigheten har samtyckt till det på förhand. Detta är i princip betänkligt när man beaktar bestämmelserna om fördelning av statliga uppgifter i 3 § i grundlagen och högsta förvaltningsdomstolens ställning som oberoende domstol som utövar den högsta domsrätten i 3 § 2 mom. och 99 § 1 mom. i grundlagen. För de skattskyldiga innebär bestämmelsen en begränsning i den rätt som ges i 21 § 1 mom. i grundlagen att få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Problemet skingras emellertid väsentligt av att om

samtycket inte ges i prejudikatbesvärssfasen hindrar det inte att ärendet behandlas i högsta förvaltningsdomstolen efter behandlingen i förvaltningsdomstolen. De skattskyldiga går för sin del bara miste om möjligheten att få ärendet behandlat i högsta förvaltningsdomstolen i påskyndat förfarande. Mot bakgrund av det ovan sagda strider det föreslagna förfarandet med samtycke inte mot grundlagen. Av konstitutionella skäl ser utskottet det ändå som mer motiverat att lagstifta om den här frågan på det sättet att de skattskyldiga får söka tillstånd till prejudikatbesvär hos högsta förvaltningsdomstolen utan samtycke av myndigheten.

Delegering av biträdande uppgifter inom Skatteförvaltningen till privata aktörer

Regeringen föreslår att en ny 2 b § fogas till lagen om Skatteförvaltningen enligt vilken Skatteförvaltningen kan delegera uppgifter av biträdande art som hänför sig till uppgifterna enligt 2 § 1 mom. till en sådan privat aktör som har tillräckliga tekniska förutsättningar och tillräckligt kunnande för att sköta sådana uppgifter. De uppgifter som nämns i paragrafens 1 mom. 1 och 3 punkten är sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i grundlagens 124 §. Uppgifterna är emellertid i huvudsak rutinmässiga, biträdande stöduppgifter som inte innebär utövning av offentlig makt. Delegeringen av de tekniska uppgifter som nämns i bestämmelsen är motiverad och bestämmelserna uppfyller också i övrigt de krav som grundlagsutskottet i sin praxis ställt på sådan här delegering (se t.ex. GrUU 3/2009 rd och GrUU 11/2006 rd).

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 15 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Kimmo Sasi /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.