

INSTITUTET
Skatter &
Rättssäkerhet

YTTRANDE

2011-01-21

Justitiedepartementet

Enheten för processrätt och domstolsfrågor

103 33 Stockholm

Synpunkter på Målutredningens förslag angående prövningstillstånd i betänkandet *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol* (SOU 2010:44)

1 Angående detta yttrande

Institutet Skatter & Rättssäkerhet (nedan ISR) avger detta yttrande på eget initiativ. Yttrandet begränsas till de förslag som angår prövningstillstånd och prövningstillståndsgrunder avseende skatteärenden. Det som Målutredningen anför angående prövningstillstånd finns främst i betänkandets delavsnitt 9.4 (s. 226 ff.) och 18. 1 (s. 282 ff.). ISR vill särskilt hänvisa till det särskilda yttrande som avgivits av experten Eva Jarnvall (s. 462 f.).

2 Sammanfattning av synpunkterna

ISR motsätter sig ett generellt krav på prövningstillstånd vid överklagande av förvaltningsrätts dom, men instämmer i att de prövningstillståndsgrunder som gäller för allmän förvaltningsdomstol bör ändras, så att de överensstämmer med vad som redan gäller för allmän domstol.

3 Krav på prövningstillstånd

Målutredningens sammanfattande bedömning (s. 288), att ett system med generellt eller väsentligt utvidgat krav på prövningstillstånd i kammarrätt kan genomföras med bibehållen rättssäkerhet, är illa underbyggd. Detsamma gäller utredningens uppfattning (s. 290), att ett krav på prövningstillstånd inte innebär någon försämrad rättssäkerhet för de skattskyldiga. ISR:s inställning baseras väsentligen på följande.



En prövningstillståndsprövning skiljer sig typiskt sett från en överprövning, som leder till ett nytt avgörande i sak. Dels har prövningarna olika inriktning, dels sker de på olikartade underlag. Skillnaderna är sådana, att riskerna för att oriktiga avgöranden blir bestående måste antas öka om man uppställer krav på prövningstillstånd. Analyser i anledning av det utvidgade kravet på prövningstillstånd i hovrätt, vilka genomförts med hjälp av hittills tillgänglig statistik från Domstolsverket, utgör grunden för misstanken härom. Riskökningens omfattning i skattemålen är outforskad. Härtill kommer att omfattningen av de fördelar som ett system med prövningstillstånd antas innebära, är långtifrån fastställd. Påstående om att de svårare målen skulle få en rättssäkrare behandling kan ifrågasättas, eftersom det saknas anledning till antagande att dessa idag behandlas legärt av kammarrätterna.

Att mot bakgrund härav lägga fram förslag om prövningstillstånd vid kammarrätt för samtliga skattemål är, som ISR ser det, märkligt och det utmanar tilltron till såväl rättssäkerheten på skatteområdet som legitimiteten i skattesystemet som sådant.

ISR vill inte spekulera i vad som utgjort den egentliga grunden för förslaget om utvidgat krav på prövningstillstånd, men kan inte frigöra sig från misstanken att förslaget i stor utsträckning är baserat på en rationalitetsiver, som fått rättssäkerheten att hamna i bakvattnet. Rationalitetsvinster borde kunna erhållas på annat sätt. En utvidgad specialisering skulle exempelvis kunna bidra härtill.

Ett väsentligt skäl för ISR:s inställning är att en prövningstillståndsprövning som regel kommer att ske på ett mer begränsat underlag än det som ligger till grund för en sådan överprövning, som leder till ett nytt avgörande i sak. Att underlaget för prövningen begränsas, är dock nödvändigt om ett system med prövningstillstånd ska kunna ge några effektivitetsvinster. Det är i sig högst sannolikt att begränsningar av beslutsunderlaget (exempelvis att motparten inte får yttra sig över överklagandet) ökar risken för att felaktiga avgöranden inte identifieras och rättas.

Enligt Målutredningen själv (s. 285 ff.) ska ett system med generellt prövningstillstånd inte införas om en sådan reform leder till försämrad rättssäkerhet. Det är mot bakgrund av det ovan angivna märkligt att Målutredningen likväl vill införa ett generellt krav på prövningstillstånd. Den riskökning och försämrade rättssäkerhet som ISR anser att förslaget riskerar att medföra, motbevisas nämligen inte av det som Målutredningen anför. Baserat på aktuellt underlag saknas därmed en viktig förutsättning för att införa ett system med generellt prövningstillstånd.

När krav på prövningstillstånd vid överklagande till mellaninstans först infördes, i hovrätt år 1974, utgjorde dessa krav rena undantag. Därefter har motsvarande krav ställts upp vid överklagande till andra instans för allt fler måltyp. Denna utveckling har skett trots att någon ordentlig utvärdering av systemets effekter, allra helst vad gäller rättssäkerheten, inte har genomförts.

ISR delar inte Målutredningens uppfattning (s. 284), att utvärderingen i DV-rapport 2002:4, *Utvärdering och förslag kring prövningstillstånd i kammarrätt*, visade att prövningstillståndsreformen för de allmänna förvaltningsdomstolarna gett ett positivt resultat. Att vissa tidsvinster och ekonomiska besparingar har gjorts, kan möjligen utläsas, men resultaten är svagt underbyggda och motsägelsefulla. Någon egentlig analys av effekterna på rättssäkerheten gjordes inte. Det är för övrigt egendomligt att Målutredningen inte redovisar den omfattande och beaktansvärda remisskritik som riktades mot DV-rapporten.

Den successiva utvidgningen av kraven på prövningstillstånd i mellaninstans har lett fram till en situation där Målutredningen (s. 289 ff.) utgår från att det är undantag från ett generellt krav på prövningstillstånd, som måste motiveras särskilt. En sådan inställning skulle kunna ha skäl för sig, om det fanns ett fullgott stöd för att hittills införda krav på prövningstillstånd inte lett till ett mindre rättssäkert resultat. När det nu saknas sådant stöd, finns det skäl att ifrågasätta Målutredningens utgångspunkt. Tillgängligt underlag talar snarast för att systemet med prövningstillstånd är svårt att tillämpa på ett enhetligt och därmed rättssäkert sätt. Skillnaderna i beviljandegrad såväl mellan som inom olika mellaninstanser talar i denna riktning, liksom de många fall där de högsta instanserna har ändrat mellaninstansernas beslut att neka prövningstillstånd.

I avvaktan på bättre kännedom om risken för felaktiga beslut i frågor om prövningstillstånd finns det anledning att även fortsättningsvis undanta skattemål från kravet på prövningstillstånd. Skattemålen initieras av Skatteverket och gäller ofta för de skattskyldiga betydande belopp. Mången gång är målen också röriga och det utan den skattskyldiges förskyllan. Härtill kommer det frekventa påförandet av skattetillägg, att många mål prövas mot lagen mot skatteflykt och att enskilda skattskyldiga som regel måste klara sig så gott de kan, dvs. utan rättsligt biträde. Att förneka de skattskyldiga en fri överprövning av förvaltningsrätternas domar som gått dem emot, är redan av nu angivna skäl stötande för det allmänna rättsmedvetandet. Härtill kommer, att Målutredningens bedömning att ett generellt krav på prövningstillstånd inte skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden. Underlag för bedömningen synes utredningen i första hand ha funnit i några domar från Europadomstolen i mål om påstådda kränkningar av Europakonventionen. Relevansen av ett sådant underlag, som närmast beskriver gränsen för vad som utgör en acceptabel nivå för grundläggande mänskliga fri- och rättigheter, måste starkt ifrågasättas.

4 Prövningstillståndsgrunder

ISR instämmer i Målutredningens förslag (s. 288) att de prövningstillståndsgrunder som gäller för allmän förvaltningsdomstol bör ändras så att de överensstämmer med vad som redan gäller för allmän domstol.

Skälen för ISR:s ställningstaganden i dessa delar överensstämmer med de skäl för förslaget som Målutredningen anför med följande modifikation. ISR delar inte Målutredningens uppfattning (s. 288) att risken för felaktiga beslut i frågan om prövningstillstånd med den föreslagna ordningen sammantaget blir ytterst begränsad.

Institutet Skatter & Rättssäkerhet



Peter Nordquist
Styrelsens ordförande



Elisabeth Sjödén
Kanslichef

c/o Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 Stockholm