

Justitiekanslern - JK

Skadestånd med stöd av Europakonventionen på grund av långsam handläggning

SKV har genom eftertaxering den 9 juni 1999 höjt S S:s inkomster samt påfört skattetillägg. S S har begärt skadestånd med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen med anledningen av att handläggningen av hans skattemål som också innefattat skattetillägg varit för långsam. Den totala handläggningstiden har till och med Regeringsrättens beslut uppgått till drygt sju år och nio månader. Målet har dessutom varit inaktivt i två perioder om sammanlagt ungefär fem år och nio månader varav en inaktiv period var hos SKV. Det tog SKV två år och 5 månader att fatta det s.k. obligatoriska omprövningsbeslutet. JK har bedömt att en kränkning skett och tillerkänt S S ideell ersättning med ett belopp som ungefär motsvarar påfört skattetillägg, 12 500 kr samt ersättning för skäligen ombudskostnader med 12 500 kr. JK har uppdragit åt Domstolsverket och SKV att betala hälften var av skadeståndet.

JK 2008-06-05, dnr 3345-07-40

SKV:s dnr: 131 323333-07/1161

Ersättningsanspråk med hänvisning till långsam handläggning

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern tillerkänner S S skadestånd av staten med 12 500 kr jämte 12 500 kr avseende ombudskostnader.

Justitiekanslern uppdrar åt Domstolsverket och Skatteverket att betala hälften var av det sammanlagda beloppet, 25 000 kr, till S S.

Ärendet

Bakgrund

Skatteverket beslutade den 9 juni 1999 att genom eftertaxering höja S S:s inkomst av tjänst och kapital samt att påföra honom skattetillägg. S S överklagade beslutet den 7 april 2000. Skatteverket tog därefter ett obligatoriskt omprövningsbeslut den 25 september 2002. Genom underrättelse den 27 september 2002 gav Länsrätten i Stockholms län S S tillfälle att senast den 11 oktober 2002 yttra sig över Skatteverkets obligatoriska omprövningsbeslut.

Den 4 oktober 2002 inkom advokat B S med en skrivelse varigenom han anmälde sig som ombud för S S. Den 6 november 2002 inkom S S med ett till överklagandet kompletterande yttrande. I remiss den 11 november 2002 begärde länsrätten att Skatteverket senast den 25 november 2002 skulle yttra sig i målet. Den 13 november 2002 inkom Skatteverket med begärt yttrande. Genom underrättelse samma dag fick S S tillfälle att senast den 27 november 2002 yttra sig över Skatteverkets skrivelse.

Den 21 november 2002 begärde S S anstånd att inkomma med yttrandet till den 15 december 2002. Genom underrättelse den 21 november 2002 meddelade länsrätten att begärt anstånd beviljats. Den 16 december 2002 inkom S S med ett

avslutande yttrande, varefter målet betraktades som klart för avgörande. Den 10 oktober 2003 meddelade länsrätten dom i målet.

S S överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm den 16 januari 2004. Fram till den 22 mars 2004 kommunicerades målet i kammarrätten. Den 27 oktober 2005 inkom S S med en skrivelse till kammarrätten angående den långa handläggningstiden. Den 28 oktober 2005 förelade kammarrätten Skatteverket att yttra sig i den frågan. Den 16 januari 2006 var målet åter färdigkommunicerat. Den 18 augusti 2006 skrev S S åter till kammarrätten om den långa handläggningstiden. Den 2 oktober 2006 meddelade kammarrätten dom i målet. Domen överklagades till Regeringsrätten den 24 november 2006. Den 12 mars 2007 beslutade Regeringsrätten att inte meddela prövningstillstånd.

Anspråk

S S har yrkat ersättning med ett belopp motsvarande påfört skattetillägg, dvs. 10 448 kr, jämte ränta på beloppet från den 12 juli 1999 till dess betalning sker. Vidare har han yrkat ersättning för sina kostnader i ärendet.

Yttranden m.m.

Skatteverkets yttrande.

Skatteverkets inställning

Skatteverket anser att anspråket ska avslås.

Ärendet

S S yrkar skadestånd från staten för kränkning av hans rättigheter enligt Europakonventionen med ett belopp motsvarande påfört skattetillägg jämte ränta samt ersättning för kostnader i skadeståndsärendet.

S S gör gällande att handläggningen av hans skattemål varit för långsam och att detta medfört att han inte fått dem prövade inom skälig tid.

Utredningen

Skatteverkets huvudkontor har hämtat in ett yttrande från Skatteverkets Stockholmsregion. Yttrandet bifogas detta yttrande. Huvudkontoret har även tagit del av Skatteverkets samsorteringsakt för taxeringsåret 1995 för S S. Av utredningen framgår följande.

Dåvarande Skattemyndigheten i Stockholm (SKM) utförde en revision hos L S AB (bolaget). Bolaget ägdes till lika delar av G S och S S. SKM upprättade en granskningspromemoria avseende S S den 16 mars 1999. I granskningspromemorian redogjorde SKM för de beskattningsförslag som revisionen utmynnade i för S S avseende taxeringsåret 1995. S S:s inkomst av tjänst föreslogs höjd med 13 481 kr avseende förmånsbeskattning av en "ficktelefon" som köpts av bolaget.

Vidare föreslogs hans inkomst av kapital höjd med 91 004 kr avseende dels en utdelning med 4 820 kr, dels en oredovisad försäljning av Volvoaktier med 65 011 kr, dels räntekostnader om 21 173 kr. Skattetillägg föreslogs påfört med 40 procent av den skatt som belöpte på underlaget 13 481 kr avseende ficktelefonen och 65 011 kr avseende den oredovisade försäljningen av Volvoaktier.

SKM kommunikerade granskningspromemorian med S S den 16 mars 1999 som den 19 april 1999 kom in med svar till SKM. Den 9 juni 1999 beslutade SKM genom omprövningsbeslut att höja S S:s taxerade inkomst och att påföra skattetillägg i enlighet med det som SKM föreslagit i granskningspromemorian. Genom omprövningsbeslutet debiterades S S tillkommande skatt med 52 586 kr varav skattetillägg 10 448 kr och respitränta 6 250 kr.

S S överklagade SKM:s omprövningsbeslut till Länsrätten i Stockholms län (LR). Överklagandet inkom till LR den 8 maj 2000 som samma dag vidarebefordrade det till SKM.

Den 25 september 2002 fattade SKM ett så kallat obligatoriskt omprövningsbeslut. Ärendet översändes till LR samma dag.

Under handläggningen vid LR har rätten sänt målet till SKM för yttrande vid ett tillfälle, den 11 november 2002. SKM överlämnade sitt yttrande till LR dagen efter det att remissen inkommit till SKM.

LR avgjorde målet den 10 oktober 2003. S S:s överklagande avslogs.

S S överklagade LR:s dom till Kammarrätten i Stockholm (KR).

Under målets handläggning i KR har domstolen begärt Skatteverkets yttrande vid tre tillfällen. Det första tillfället var den 27 januari 2004. Skatteverket överlämnade sitt yttrande till KR den 2 mars 2004.

Det andra tillfället som KR begärde yttrande från Skatteverket var redan den 9 mars 2004. Skatteverket yttrade sig den 15 mars 2004.

Det tredje tillfället som KR begärde yttrande från Skatteverket var den 28 oktober 2005. Skatteverkets yttrande skulle ha överlämnats till KR senast den 28 november 2005. Skatteverket begärde den 31 oktober 2005 förlängning av svarstiden. KR medgav anstånd till den 12 december 2005. Skatteverkets yttrande överlämnades till KR den 12 december 2005.

KR avslog överklagandet den 2 oktober 2006.

S S fullföljde sin talan till Regeringsrätten som den 12 mars 2007 inte meddelade prövningstillstånd.

Rättslig reglering

I 6 kap. 3-7 §§ taxeringslagen (1990:324) finns bestämmelser om hur ett överklagande från en skattskyldig ska hanteras. Där framgår bl.a. följande. Skatteverket ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och om så är fallet snarast ompröva det överklagade beslutet. Om Skatteverket ändrar sitt beslut i enlighet med den skattskyldiges yrkande förfaller överklagandet. I annat fall ska Skatteverket överlämna överklagandet, omprövningsbeslutet och övriga handlingar i ärendet till länsrätten för vidare handläggning. Om det föreligger särskilda skäl får Skatteverket överlämna handlingarna utan föregående omprövning.

I 6 kap. 6 § taxeringslagen föreskrivs alltså att Skatteverket snarast ska ompröva ett av den skattskyldige överklagat beslut. Vad lagstiftaren avsett med ordet "snarast" kan varken utläsas av taxeringslagen eller av förarbetena till den lagen. Frågan om vad skyndsamhetskravet kan anses innebära i praktiken har varit föremål för prövning av JO i flera fall, se t ex JO:s beslut den 21 juni 1993 dnr 86-1993. Riksskatteverket har den 3 februari 2003, dnr 10310-02/100, gått ut med

riktlinjer avseende vissa praktiska frågor i samband med överklagade beslut. Enligt dessa riktlinjer bör obligatorisk omprövning i ärenden som inte kräver ytterligare utredning ske inom en månad. Den utredningsskyldighet som åvilar Skatteverket får i normalfallet inte medföra att överlämnandet till länsrätt sker senare än tre månader efter det att överklagandet kommit in.

Bedömning

Bedömningen avser handläggningstiden hos SKM/Skatteverket och inte den sammanlagda tiden av skatteprocessen.

Av utredningen i ärendet framgår att handläggningstiden hos SKM från det att överklagandet kom in till SKM tills dess att SKM fattade det s.k. obligatoriskt omprövningsbeslut överstigit två år. Under den fortsatta processen i domstolarna har handläggningstiden hos SKM/Skatteverket varit normal.

Handläggningstiden i detta fallet innan det s.k. obligatoriska omprövningsbeslutet fattades, kan inte anses stå i överensstämmelse med taxeringslagens krav på skyndsam handläggning. Frågan är då om dröjsmålet i handläggningen är skadeståndsgrundande, antingen med stöd av skadeståndslagen eller genom en överträdelse av Europakonventionen.

Utredningen visar inte annat än att utdräkten beror på personalbrist och organisatoriska problem, möjligen en fråga om prioriteringar. Stockholmsregionen har i sitt yttrande anført att handläggare för ärendet bytts fyra gånger under perioden. Vid två av dessa byten har ärendet lagts ut på en handläggare som varit på heltid engagerad i projektarbete utanför den egna ordinarie arbetsenheten. Ärendet har på grund av dessa handläggaryten kommit att "hamna mellan stolarna."

Av förarbetena till skadeståndslagen, prop. 1989/90:42 s. 16 och prop. 1972:5 s. 518 framgår att staten ska kunna undgå skadeståndsansvar när det som här är fråga om ett dröjsmål som inte beror på något konkret vållande utan på otillräckliga resurser.

Fråga är om dröjsmålet är av det slag att det innefattar en kränkning av Europakonventionens krav på prövning inom skälig tid och därigenom utgör fel eller försummelse i skadeståndslagens mening.

Europadomstolen har, i det av S S:s åberopade avgörandet den 6 februari 2007 Wassdahl mot Sverige, ansökan nr 36619/03, funnit att det på grund av lång handläggningstid skett en kränkning av artikel 6.1 i Europakonventionen. Domstolen framhöll att skäligheten av ett förfarandes längd måste bedömas mot bakgrund av omständigheterna i målet och med hänsyn till målets svårighetsgrad, vad som stod på spel för den enskilde samt den klagandes eget agerande och myndigheternas handlande. Långa perioder av överksamhet hos myndigheterna tillmättes stor betydelse. Europadomstolen noterade att det för den enskilde rörde sig om betydande belopp om nära 147 000 kr i skattetillägg.

I S S:s fall har det hos Skatteverket i och för sig varit ett avsevärt dröjsmål på en period om ca två år. Det rör sig dock här om ett väsentligt mindre belopp, 10 448 kr, än i den ovan angivna domen. Det dröjde också nästan ett år innan S S överklagade Skatteverkets omprövningsbeslut till länsrätten. Skatteverket anser inte att omständigheterna är sådana att handläggningstiden hos Skatteverket i sig kan anses innebära att det föreligger en kränkning av Europakonventionens krav på prövning inom skälig tid.

Det kan även nämnas att HD i brottmålet NJA 2005 s. 726 funnit att en handläggningstid i en hovrätt på nästan 16 månader inte varit skadeståndsgrundande.

Skatteverket beklagar att det gått så lång tid innan ett obligatoriskt omprövningsbeslut fattats. Skatteverket anser emellertid mot bakgrund av det ovan angivna att verkets handläggning inte varit så lång att den har innefattat fel eller försummelse enligt skadeståndslagen.

Om JK anser att skadeståndsskyldighet föreligger för Skatteverket uppkommer fråga om S S har lidit någon ersättningsgill skada. Enligt Skatteverkets mening visar inte utredningen i ärendet att S S lidit någon ekonomisk skada. Det påförda skattetillägget kan inte anses utgöra någon ersättningsgill förmögenhetsskada. Skattetillägget har påförts i enlighet med gällande lagstiftning oavsett handläggningstiden hos Skatteverket.

S S:s yrkande om skadestånd med ett ""belopp motsvarande påfört skattetillägg"" kan dock även möjligen ses som ett yrkande om ideell ersättning har begåtts. Utredningen visar emellertid inte att något sådant integritetsgrundande brott som berättigar till ideell ersättning har begåtts.

Frågan är därefter om S S kan tillerkännas ideellt skadestånd med direkt stöd av Europakonventionen. Huruvida skadestånd kan dömas med direkt stöd av konventionen är dock inte klart.

Högsta domstolen (HD) har i det s.k. Lundgrenmålet, NJA 2005 s. 462 visserligen slagit fast en rätt för den enskilde att erhålla skadestånd av staten när dennes rätt till ett avgörande inom skälig tid med anledning av misstanke om brott har kränkts. Lundgrenmålet avser brottsmisstankar avseende grovt bedrägeri m.m. HD har ännu inte prövat frågan om skadestånd med stöd av konventionen kan göras gällande i en inhemsk domstol i mål som omfattar skattetillägg. Rättegång pågår i det s.k. Holmmålet, dvs. Stockholms tingsrätts dom den 18 oktober 2005, målnr T 10372-03. Justitiekanslern har överklagat tingsrättens dom till Svea Hovrätt.

Intill saken slutligt avgjorts finns det enligt Skatteverkets mening inte skäl att ta ställning till frågan om rätt till eventuellt ideellt skadestånd.

Sammanfattningsvis anser Skatteverket att S S:s anspråk bör avslås.

Länsrättens yttrande.

[...]

Länsrätten, som endast har möjlighet att uttala sig om handläggningen av målet vid domstolen, får mot bakgrund härav anföra följande.

1. Bakgrund

Skatteverket beslutade den 9 juni 1999 att genom eftertaxering höja S S:s inkomst av tjänst och kapital samt att påföra honom skattetillägg.

S S:s överklagande, daterat den 7 april 2005 av Skatteverkets beslut inkom till länsrätten den 26 september 2002, tillsammans med Skatteverkets obligatoriska omprövningsbeslut den 25 september 2002.

Genom underrättelse den 27 september 2002 gav länsrätten S S tillfälle att senast den 11 oktober 2002 yttra sig över Skatteverkets obligatoriska omprövningsbeslut.

Därtill begärde länsrätten genom anmodan att han senast vid sistnämnda datum skulle komplettera sitt överklagande med underskrift.

Den 3 oktober 2002 erhöll länsrätten nämnd underrättelse samt anmodan i retur med besked att adressaten var avflyttad. Med anledning härav sände länsrätten samma dag en ny underrättelse och anmodan till S S:s nya adress. Som sista dag för yttrande/komplettering angavs den 17 oktober 2002.

Den 4 oktober 2002 inkom advokat B S med en skrivelse varigenom han anmälde sig som ombud för S S enligt bilagd fullmakt samt begärde kopior av det överklagade beslutet samt Skatteverkets obligatoriska omprövningsbeslut.

Den 6 november 2002 inkom S S med ett till överklagandet kompletterande yttrande samt en egenhändigt undertecknad kopia av överklagandeskrivelsen.

I remiss den 11 november 2002 begärde länsrätten att Skatteverket senast den 25 november 2002 skulle yttra sig i målet.

Den 13 november 2002 inkom Skatteverket med begärt yttrande. Genom underrättelse samma dag erhöll S S tillfälle att senast den 27 november 2002 yttra sig över Skatteverkets skrivelse.

Den 21 november 2002 begärde S S anstånd att inkomma med yttrande till den 15 december 2002. Genom underrättelse den 21 november 2002 meddelade länsrätten att begärt anstånd beviljats.

Den 16 december 2002 inkom S S med ett avslutande yttrande, varefter målet betraktades som klart för avgörande.

Den 10 oktober 2003 meddelade länsrätten dom i målet, se bilaga 1. I avgörandet deltog tre nämndemän.

2. Handläggningstiden i länsrätten

S S:s skattemål inkom till länsrätten den 26 september 2002 och avgjordes den 10 oktober 2003. Den totala handläggningstiden uppgick således till 12,5 månader.

Enligt 42 § i den vid länsrätten under aktuell period gällande arbetsordningen skulle mål som inte var förtursmål som regel tas upp till slutligt avgörande i den ordning de blev färdiga för avgörande. Då S S skattemål inte utgjorde ett förtursmål handlades målet enligt nämnda turordningsregler.

Under år 2003 avgjorde länsrätten totalt 4 563 skattemål. Medelåldern på det totala antalet avgjorda mål uppgick till 8,2 månader och medianåldern till 5,0 månader. 75 procent av målen avgjordes under samma period inom 10,7 månader. 998 mål var äldre än sju månader men yngre än 13 månader vid avgörandet. Som jämförelse kan nämnas att medelåldern på det totala antalet avgjorda mål år 2006 uppgick till 9,1 månader och medianåldern till 6,1 månader. 75 procent av målen avgjordes under samma period inom 14,1 månader.

Sammanfattningsvis konstaterar länsrätten att handläggningen av S S:s skattemål skett i enlighet med gällande arbetsordning och att handläggningstiden om 12,5 månader, mot bakgrund av redovisad statistik, inte kan anses onormalt lång. Enligt länsrättens mening har det inte heller förelegat någon anmärkningsvärd lång period av inaktivitet i handläggningen.

3. Frågan om skadestånd

Justitiekanslern har efterfrågat en redogörelse av de författningsbestämmelser och den eventuella praxis som kan vara av betydelse vid prövningen av ärendet samt domstolens motiverade bedömning av frågan om skadeståndsskyldighet föreligger för staten.

Fråga i ärendet är om s.k. ideellt skadestånd skall utgå med anledning av att den totala handläggningstiden av S S:s skattemål, vilket bl.a. innefattat frågan om skattetillägg, skall anses som ett brott mot rätten till domstolsprövning inom skälig tid enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Av NJA 2005 s. 462, vilket avsåg fråga om enskilds rätt till skadestånd av staten för att brottsmisstankar mot honom inte prövats i rättegång inom skälig tid, framgår att ideellt skadestånd, vid kränkningar av artikel 6.1 i Europakonventionen, skall kunna dömas ut av svensk domstol. Huruvida denna möjlighet även föreligger vid långsam handläggning i andra typer av mål, tex. skattemål med skattetillägg, har dock inte varit föremål för prövning i högsta instans.

För det fall ideellt skadestånd skulle kunna dömas ut av svensk domstol eller vid en prövning av en begäran av s.k. frivilligt skadestånd vid långsam handläggning av skattemål med skattetillägg, torde viss vägledning vid bedömningen av handläggningstiden kunna erhållas genom Europadomstolens avgöranden den 23 juli 2002 i målen Janosevic ./.. Sverige och Västberga Taxi AB och Vulic ./.. Sverige. I det förstnämnda avgörandet hade det svenska skattemålet fortfarande inte avgjorts av kammarrätten trots att handläggningstiden genom instanserna uppgått till nästan sex år och åtta månader. Under den perioden hade målet hanterats av Skatteverket i tre år samt varit anhängiggjort i länsrätten under två år och nio månader. I det andra avgörandet var de totala handläggningstiderna ännu längre. Europadomstolen ansåg att de utsträckta handläggningstiderna utgjorde brott mot artikel 6.1 i Europakonventionen, då dessa inte väsentligen berott på orsaker hänförliga till de skattskyldiga.

Enligt länsrättens mening kan handläggningstiden om 12,5 månader av S S skattemål i länsrätten, mot bakgrund av redovisad praxis från Europadomstolen, inte i sig anses som ett brott mot rätten till domstolsprövning inom skälig tid.

Kammarrättens yttrande.

Redogörelse för de omständigheter som anspråket hänför sig till

Anspråket hänför sig till skattetillägg som S S påfördes på grund av oredovisad löneförmån och oredovisad aktieförsäljning vid inkomsttaxeringen 1995. Nedan följer en redogörelse för handläggningen av ärendet. I denna del bifogas dagboksblad från Länsrätten i Stockholms län, Kammarrätten i Stockholm och Regeringsrätten samt Kammarrättens i Stockholm dom den 2 oktober 2006.

[...]

Kammarrättens handläggning

S S överklagade länsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm genom sitt ombud. Överklagandet som är daterat den 16 januari 2004 inkom till länsrätten för rättidsprövning den 19 januari 2004 och till kammarrätten den 21 januari 2004. I överklagandet åberopar ombudet bristande kunskap om reglerna om aktieutdelning i fåmansföretag som grund för eftergift av skattetillägg och hänvisade till vad Regeringsrätten uttalat i RÅ 2000 ref. 66 om en konventionsenlig prövning av

eftergiftsgrunderna. (Kammarrätten anmärker att S S aldrig påfördes skattetillägg avseende höjning av inkomst av kapital hänförligt till utdelningsinkomster från fåmansföretag.)

Kammarrätten förelade Skatteverket den 27 januari 2004 att komma in med svar på överklagandet senast inom två månader. I svar som kom in till kammarrätten den 3 mars 2004 bestred Skatteverket ändring av länsrättens dom. Den 4 mars 2004 översändes svaret för kännedom till ombudet samtidigt som ombudet anmodades att komma in med en specifikation av ersättningsyrkandet. Den 9 mars 2004 inkom komplettering avseende ersättningen vilket samma dag sändes för yttrande till Skatteverket. Svar från Skatteverket kom in till kammarrätten den 17 mars 2004. Den 18 mars 2004 sändes Skatteverkets svar i ersättningsfrågan till ombudet för kännedom. Den 22 mars 2004 inkom ombudet med svar i ersättningsfrågan vari ombudet åberopade ett tolv sidor långt yttrande i ett mål i Regeringsrätten.

Den 27 oktober 2005 inkom ombudet med ytterligare en skrivelse i målet. I skrivelsen anförde ombudet att tidsutdräkten i målet mot bakgrund av praxis innebär en kränkning av klagandes rätt till domstolsprövning inom skälig tid och att grund för eftergift av påförda skattetillägg därför förelåg. Den 28 oktober 2005 översändes skrivelsen till Skatteverket för yttrande inom en månad. Skatteverket begärde den 31 oktober 2005 anstånd med att komma in med yttrande till den 10 december 2005. Kammarrätten medgav begärt anstånd den 1 november 2005. Skatteverket inkom med ett svar den 12 december 2005, i vilket verket redogjorde för praxis m.m. avseende eftergift av skattetillägg p.g.a. lång handläggningstid och vidhöll sin tidigare inställning. I underrättelse den 15 december 2005 gav kammarrätten ombudet tillfälle att yttra sig över Skatteverkets svar. Den 16 januari 2006 inkom svar från ombudet. I en skrivelse som kom in till kammarrätten den 21 augusti 2006 hemställde ombudet att kammarrätten omgående skulle avgöra målet. Vidare yrkade ombudet ytterligare ersättning för kostnader. Den 12 september 2006 föredrogs målet på avdelning 2 i kammarrätten. Dom i målet expedierades den 2 oktober 2006.

Regeringsrättens handläggning

I skrivelse som kom in till kammarrätten den 27 november 2006 överklagade S S genom sitt ombud kammarrättens dom. Överklagandet tillsammans med kammarrättens akt kom in till Regeringsrätten den 28 november 2006. Målet föredrogs den 27 februari 2007 och Regeringsrätten fattade beslut i protokoll den 12 mars 2007 att inte meddela prövningstillstånd.

2. Redogörelse för författningsbestämmelser och praxis avseende befrielse från skattetillägg på grund av oskäligt lång handläggningstid

I ärendet aktualiseras följande bestämmelser i den lydelse som var tillämplig vid 1995 års taxering.

Artikel 6 Europakonventionen	Rätt till en rättvis rättegång
Artikel 13 Europakonventionen	Rätt till ett effektivt rättsmedel
5 kap. 1 § taxeringslagen (1990:324, TL) uppgift	Skattetillägg p.g.a. oriktig
5 kap. 6 § TL (<i>idag 5 kap. 14 § TL</i>) Lagen (1989:479) med bestämmelser om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m.	Eftergift av skattetillägg

Praxis
RÅ 2000 ref. 66
RÅ 2004 ref. 18
RÅ 2006 ref. 43
NJA 2005 s. 726
NJA 2005 s. 462
Europadomstolens domar
Janosevic mot Sverige
Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige
Lilja mot Sverige

Sammanfattning

Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 2000 ref. 66 (I) slagit fast att fråga om påförande av skattetillägg – trots att detta i det svenska rättssystemet inte betraktas som ett straff utan som en administrativ sanktionsavgift – innefattar en anklagelse för brott i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen, varför de i artikel 6 angivna rättssäkerhetsgarantierna måste respekteras vid förfarandet för bestämmande av sådan påföljd. I rättsfallet uttalade Regeringsrätten vidare att enbart det förhållandet att en fråga om skattetillägg slutligt kommer att avgöras först efter vad som enligt Europakonventionen är att bedöma som oskälig tid inte regelmässigt kan medföra att skattetillägg inte påförs. En lång handläggningstid innebär således inte i sig att den även är att anse som oskälig. Vid bedömningen måste också hänsyn tas till målets komplexitet och parternas agerande.

Till och med 2003 års taxering gällde enligt lagtexten i 5 kap. 6 § TL att den skattskyldige skulle befrias från skattetillägg om det framstod som uppenbart oskäligt att ta ut tillägget. Avsikten med befrielsegrunden uppenbart oskäligt var enligt förarbetena att den skulle ses som en "ventil" för fall när eftergift inte kunde medges enligt övriga eftergiftsgrunder (prop. 1991/92:43 s. 87 f.).

I de nya reglerna om skattetillägg i 5 kap. TL som trädde ikraft den 1 juli 2003 och som tillämpas fr.o.m. 2004 års taxering har en ny befrielsegrund införts (prop. 2002/03:106 s. 82 f.). Enligt 5 kap. 14 § 3 stycket 2 skall det särskilt beaktas om det förflutit oskäligt lång tid från det att Skatteverket har funnit anledning att anta att den skattskyldige skall påföras skattetillägg till dess att frågan om skattetillägg slutligen avgjorts i högsta instans. Reglerna innebär också att det är möjligt att delvis befria från skattetillägg. Det finns inte heller något krav på att det skall vara uppenbart oskäligt att ta ut skattetillägg utan räcker med att det är oskäligt att ta ut skattetillägg med fullt belopp. När de nya reglerna infördes behandlades i förarbetena frågan om reglerna enligt straffrättsliga principer skulle få tillbakaverkande effekt (a. prop. s. 222 f.). Regeringen ansåg dock, p.g.a. antalet beslut och möjligheterna att överklaga, att stora problem skulle uppkomma om de nya reglerna gjordes tillämpliga även på skattetillägg som redan hade beslutats.

Vidare konstaterade regeringen att Europadomstolen gjort bedömningen att det svenska skattetilläggsystemet i princip är förenligt med artikel 6 och att det inte heller av det skälet var påkallat att låta de nya bestämmelserna få retroaktiv effekt.

I rättsfallet RÅ 2006 ref. 43 som avsåg mål om särskild avgift enligt lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, AnmL, fann regeringsrätten med hänvisning till ovan nämnda RÅ 2000 ref. 66 att en konventionskränkning kan beaktas vid bedömning av frågan om eftergift enligt

AnmL. I ärendet konstaterade Regeringsrätten sedan förfarandet med att ta ut särskild avgift enligt AnmL gått ungefär sex och ett halvt år. Saken kunde enligt Regeringsrätten inte anses särskilt komplicerad och att klaganden i målet inte kunde lastas för att handläggningen dragit ut på tiden. Vidare konstaterade Regeringsrätten att domstolarna varit aktiva i rimlig utsträckning men att målet under en period av nästan tre år legat i Regeringsrätten utan att någon åtgärd företagits. Vid en samlad bedömning fann Regeringsrätten att det skett en kränkning av klagandens rätt enligt artikel 6 i Europakonventionen till rättegång inom skälig tid. På grund härav var den aktuella personen berättigad till gottgörelse. Regeringsrätten satte ned avgiften till hälften.

3. Motiverad bedömning till frågan om skadeståndsskyldighet

Kammarrätten tar inte ställning till frågan om skadeståndsskyldighet föreligger för staten i det aktuella fallet. Kammarrätten vill dock tillägga följande.

När fråga är om anklagelse för brott i konventionens mening, får ansvar inte utkrävas helt automatiskt när de objektiva rekvisiten är uppfyllda, utan den enskilde måste ha möjlighet till någon form av försvar, som grundas på subjektiva förhållanden. En konventionsenlig tillämpning av skattetilläggssystemet fordrar att domstolarna i varje enskilt fall gör en nyanserad och inte alltför restriktiv bedömning av om förutsättningar finns för att efterge skattetillägget.

Det framgår inte av artikel 6 i Europakonventionen vad som menas med en rättegång inom skälig tid. Utgångspunkten för beräkning av handläggningstiden är när en formell anklagelse riktas mot den skattskyldige eller från det att Skatteverkets agerande har betydande verkningar för den skattskyldige. Sluttidpunkten för beräkning av handläggningstiden är enligt Europadomstolen när saken slutligen avgjorts, oavsett i vilken instans det sker.

De i målet aktuella skattetilläggen hänför sig till taxeringsåret 1995. Kammarrätten har i domen, i likhet med underinstanserna, funnit att grund för att påföra S S skattetillägg avseende dels oredovisad löneförmån, dels oredovisad försäljning av aktier förelegat enligt 5 kap. 1 § TL. I domen instämde kammarrätten vidare i underinstansernas bedömning att grund för eftergift av skattetilläggen inte förelåg p.g.a. sjukdom, bristande erfarenhet eller liknande förhållanden samt att de aktuella felaktigheterna inte heller kunde anses ursäktliga med hänsyn till uppgifternas beskaffenhet eller annan särskild omständighet.

Avslutningsvis behandlade kammarrätten frågan om det förelåg skäl att efterge skattetilläggen p.g.a. att det framstod som uppenbart oskäligt att ta ut skattetillägg med hänsyn till den tid processen pågått. Skälen härför framgår av kammarrättens dom.

4. Övriga uppgifter av intresse

Kammarrätten noterar att mål om taxering och skattetillägg inte är av förturskaraktär.

Kammarrättspresidentens yttrande.

Jag har hämtat in ett yttrande från lagmannen K H vid avdelning 2 i kammarrätten och hänvisar till detta, se bilaga. För egen del vill jag lägga till följande.

Som framgår av yttrandet har tidsutdräkten i målet i inte ringa omfattning berott på att klaganden och Skatteverket gett in nya skrivelser i målet, vilket har föranlett

ytterligare kommunikering med motparten. Trots detta finner jag det otillfredsställande att målet tidvis legat i kammarrätten utan att några åtgärder vidtagits.

Mot bakgrund av bl.a. att det är tre domstolar och Skatteverket som hanterat målet avstår jag från att ta ställning till om någon kränkning av Europakonventionen skett och om staten till följd av detta ådragit sig skadeståndsansvar.

S S har yttrat sig.

Justitiekanslerns bedömning

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen har en person, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller vid en anklagelse mot honom för brott, rätt till domstolsprövning inom skälig tid. Skattetillägg omfattas av bestämmelsen.

I en tvist som omfattas av bestämmelsen ska den enskilde därmed tillförsäkras en rätt till rättegång inom skälig tid. Rätten till rättegång inom skälig tid gäller under förutsättning att det föreligger en reell och seriös tvist.

Att ideellt skadestånd kan dömas ut i svensk rätt utan särskilt lagstöd som gottgörelse för en kränkning av Europakonventionen framgår av rättsfallen NJA 2005 s. 462, NJA 2007 s. 295 och NJA 2007 s. 584. De klargöranden Högsta domstolen gjorde i det sistnämnda fallet torde innebära att ideellt skadestånd kan utgå oavsett vilken artikel i Europakonventionen som har överträtts. Det betyder att ideellt skadestånd kan utges på denna grund bl.a. i mål som rör skattetillägg.

Som S S har anfört uppkom en sådan tvist som nämnts ovan i och med att Skatteverket den 9 juni 1999 genom omprövningsbeslut bl.a. påförde honom skattetillägg i enlighet med vad som hade föreslagits i granskningspromemorian.

Slutpunkten för den tid som ska bedömas enligt artikel 6.1 i Europakonventionen är normalt den dag när det finns en slutlig dom eller ett slutligt beslut. Slutpunkten kan i vissa fall senareläggas. Det gäller bl.a. när ett verkställighetsförfarande är nödvändigt för att domen ska få praktisk effekt eller en part inte har fått kännedom om domen eller beslutet förrän vid en senare tidpunkt. I detta fall avslutades den relevanta tidsperioden när Regeringsrätten beslutade att inte meddela prövningstillstånd, dvs. den 12 mars 2007.

Enligt Europadomstolens fasta praxis avgörs frågan om rätten till rättegång inom skälig tid har iakttagits genom en helhetsbedömning med hänsyn till samtliga omständigheter som präglar det enskilda fallet. Europadomstolen fäster härvid i regel särskild vikt vid målets komplexitet, parternas agerande under förfarandet, domstolarnas och myndigheternas handläggning av målet samt vad som har stått på spel för den enskilde. Europadomstolen har emellertid inte lagt fast några allmänna principer för vad som utgör skälig tid och det är därför svårt att fastställa vad som generellt kan anses utgöra en skälig handläggningstid. I ett antal mål har emellertid Europadomstolen uttalat att en grov tumregel är att handläggningstiden inte bör överstiga ett år per instans (jämför SOU 2008:16 s. 36 f. med där angivna hänvisningar). Inom ramen för bedömningen av domstolarnas handläggning av målet fäster Europadomstolen särskild uppmärksamhet på om det har förekommit längre perioder av inaktivitet.

Den totala handläggningstiden har i detta fall uppgått till drygt sju år och nio månader över fyra instanser. Redan denna tidsutdräkt skulle kunna medföra rätt till ideellt skadestånd. Målet har dessutom varit inaktivt i ungefär fem år och nio

månader, varav två perioder har varit särskilt anmärkningsvärda. Det rör sig om dels den period om ca två år och fem månader under vilken Skatteverket underlät att företa ett obligatoriskt omprövningsbeslut, dels en period om ett år och sju månader som förflöt mellan att målet var färdigkommunicerat i kammarrätten första gången till att handläggningen återupptogs efter att S S i inkommen skrift hade ifrågasatt den långa handläggningstiden. Målet kan inte anses ha varit av alltför komplex karaktär.

Av den totala tidsutdräkten får emellertid i vart fall den period om ca tio månader som förflöt innan S S överklagade Skatteverkets ursprungliga omprövningsbeslut läggas honom själv till last.

Justitiekanslern bedömer att den långa handläggningstiden har inneburit att en kränkning har skett. I detta fall är det inte tillräckligt att konstatera detta. En form av gottgörelse hade kunnat vara att skattetillägget hade eftergetts. Så har inte skett. Viss kompensation är därmed påkallad för den kränkning av artikel 6.1 Europakonventionen som har skett. Ersättning bör utgå med 12 500 kr, vilket är ett belopp i samma storleksordning som det som har yrkats inkl. ränta.

Ersättning bör även utgå för de fordrade ombudskostnaderna här, som är att anse som skäliga.

Upplysningar om överklagande m.m.

Justitiekanslerns beslut har fattats inom ramen för reglerna om statens frivilliga skadereglering enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. Ett beslut i ett ärende som handläggs enligt den förordningen kan inte överklagas, se 15 §.

En enskild som är missnöjd med Justitiekanslerns beslut kan i stället på sedvanligt sätt ansöka hos allmän domstol om stämning mot staten och därmed få sin sak prövad i den ordning som gäller för tvistemål.