



Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen, SOU 2014:76

Inledande reflektioner

Tullverket har ombetts lämna synpunkter på betänkande om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen. Tullverket har avgränsat sina synpunkter till de förslag som berör Tullverket närmast och har avseende andra förslag inga invändningar. Rubriksättningen hänför sig till relevanta rubriker i aktuellt betänkande.

Tullverket konstaterar att utredningen i samband med flera förslag, hänvisat till ordningen för dispositiva tvistemål i allmän domstol. Flera av utredningens förslag kan bidra till att öka det muntliga inslaget i förvaltningsprocessen markant och tenderar att närma sig processen i allmän domstol. Tullverket delar utredningens bedömning att förvaltningsmålen har en helt annan karaktär än de dispositiva tvistemålen. Processen ska som huvudregel vara skriftlig och målen föregås alltid av ett myndighetsbeslut som ramar in processen. Det finns därmed inte samma behov av muntliga förhandlingar i dessa mål, samtidigt som Europakonventionen ställer vissa krav. Muntliga förhandlingar är, som utredningen konstaterar, mycket tids- och kostnadskrävande för alla berörda parter. Tanken är att förvaltningsprocessen ska vara snabb, enkel och billig. Det bör härmed vara naturligt att ta hänsyn till målets beskaffenhet och parternas agerande i det enskilda fallet. Det finns annars en risk att förslagen får motsatt effekt och försenar och fördyrar handläggningen på ett sätt som inte var avsett.

Avsnitt 7.9.2 och 17.1.1 Domstolsintern specialisering – kombinerat med färre domstolar

Tullverket noterar att utredningens förslag om specialisering för skattemål, till skillnad från andra gemensamma förslag, inte omfattar tullmålen. Även bland skattemålen torde finnas måltyper av enklare beskaffenhet, t.ex. punktskattemål, som av naturliga skäl kommer föras till en dylik specialenhet som utredningen föreslår.

Det kan i sammanhanget noteras att tullmålen har ett nära samband med vissa skattefrågor. Tullverket ser därför fördelar med att även tullmålen förs till samma enhet som skattemålen i samband med domstolarnas fortsatta interna arbete. Tullverket har i och för sig inga invändningar mot hur

domstolens idag hanterar tullmålen. Tullverkets erfarenheter talar för att domstolen redan idag organiserar sitt arbete genom en informell specialisering även för mer ovanliga måltyper. Som utredningen konstaterar i förslaget om tvådomarsits i tull- och skattemål, baseras även tullmålen på en svårtillgänglig och komplicerad lagstiftning som kräver kontinuitet i handläggningen. Mot bakgrund av att tullmålen dessutom är få är det en fördel om även dessa mål avgörs av en begränsad krets, föredragande och/eller även lagfarna domare. Genom kontinuerlig handläggning av liknande mål ökas kompetensen även i denna måltyp.

Avsnitt 5.4 och 17.1.2 Skriftlig sammanställning under handläggningen

Tullverket är i grunden mycket positiv till utredningens förslag om en ny bestämmelse i *13 a § FPL* avseende användningen av skriftlig sammanställning under handläggningen. Det torde medför en möjlighet för en part att försäkra sig om att domstolen har uppfattat parten korrekt. Det kan även tydliggöra vilka frågor som är tvistiga i målet.

Med hänsyn till att bestämmelsen är utformad såsom en tvingande bestämmelse befarar dock Tullverket att det kan finnas en risk att den inte ger domstolen den handlingsfrihet som den behöver för att handläggningen ska bli så effektiv som möjligt.

I vissa fall bör en skriftlig sammanställning vara ett bra instrument även för domstolens del, främst i omfattande och svåra mål, på sätt utredningen beskrivit. Som utredningen konstaterat bör visst merarbete som detta medför kunna återanvändas vid domskrivningen. Enligt Tullverkets bedömning torde arbetet med sammanställningen dock vara en betungande arbetsuppgift för domstolens föredraganden och ansvariga domare. Samtidigt hindrar inget att nya fakta tillförs efter sammanställningen och det är därför inte givet att verktyget alltid bidrar till att korta ner den skriftliga handläggningen. Mot denna bakgrund och att bestämmelsen har formulerats som en tvingande regel finns en risk för att den får motsatt effekt och istället försenar målets handläggning.

Vidare ska enligt förslaget hänsyn tas till ”målets beskaffenhet” och en sammanställning göras om det är till ”fördel för handläggningen”. Båda uttrycken är vaga och ger i sig inte mycket ledning. Uttrycket ”målets omfattning och svårighetsgrad” som idag används i *17 § LAFD* bör vara ett tydligare uttryck för att fånga upp de fall som förslaget är särskilt avsett för. Om regeln ska vara tvingande bör kriterierna för när den ska gälla förtydligas för att inte riskera att bestämmelsen i onödan försenar målets handläggning.

Avsnitt 8.6 och 17.1.4 Utvidgade möjligheter till tvådomarsits

Tullverket är positivt till utredningens förslag om ändring i *9 kap. 26-27 §§ TL* och *4 kap. 21 § LPK* som innebär att förvaltningsrätten som huvudregel

ska vara domför med två lagfarna domare i skatte- och tullmål. Tullverket delar även utredningens bedömning att det endast finns anledning för nämndemän att ingå i rätten i vissa fall. Tullmålen omfattar likt skattemålen oftast komplicerade EU rättsliga frågor och baseras på ett relativt snårigt regelverk där bevisfrågor och skälighetsbedömningar mer sällan står i förgrunden.

Avsnitt 17.1.6 Kammarrättens sammansättning

Tullverket är positivt till förslaget om ändring i 12 § *LAFD* som innebär att en lagfaren ledamot ska få bevilja prövningstillstånd om frågan är enkel. Tullverket delar utredningens bedömning att detta innebär en effektivare handläggning, samtidigt som det inte påverkar rättssäkerheten negativt.

Avsnitt 11.8.1 Muntlig förhandling i allmän förvaltningsdomstol

Tullverket är positivt till förslaget om ändring i 9 § *första stycket FPL*. Bestämmelsens konstruktion möjliggör för ansvarig domare att avgöra om en muntlig förhandling kan vara ett effektivt instrument i utredningen av målet. Förändringen bör bidra till att verktyget används mer på domstolens eget initiativ och öka förutsättningar för att minska onödig skriftväxling samt svara mot kraven i Europakonventionen.

Med hänsyn till att förfarandet i förvaltningsdomstol som huvudregel ska var skriftligt är Tullverket däremot betänksam inför förslaget om en tvingande bestämmelse om muntlig förhandling i 9 § *andra stycket* i fall då det kan antas vara till fördel för utredningen. Tullverket anser förvisso att en muntlig förhandling i vissa fall kan bidra till en effektivare handläggning och undvika *onödig* skriftväxling. Begreppet *fördel för utredningen* är enligt utredningen avsett att möjliggöra en extensiv tolkning och kan omfatta även annat än utredningsskäl. Bestämmelsens utformning bör därmed kunna medföra att muntlig förhandling snarare kan bli huvudregel, då det kan vara svårt att som ensam domare argumentera för att det inte finns någon form av fördel med denna. En muntlig förhandling är som utredningen konstaterar mycket resurskrävande för samtliga parter.

Med hänsyn till förvaltningsprocessens särprägel och då förfarandet som huvudregel ska vara skriftlig anser Tullverket att det muntliga inslaget sammantaget inte bör vara alltför omfattande. Det bör endast undantagsvis finnas behov av både förberedande sammanträde och förhandling. Det bör här vara naturligt att ta hänsyn till målets beskaffenhet och parternas agerande i det enskilda fallet. På så sätt kan förvaltningsprocessen fortsatt vara snabb, enkel och billig.

Utredningens direktiv omfattar inte att lämna förslag till ändringar i skatte- eller tullagstiftningen. Muntlig förhandling ska enligt 9 kap. 22 § TL hållas i förvaltningsrätt och kammarrätt i mål om tulltillägg och förseningsavgift, när den enskilde begär det. Motsvarande gäller för punktskattmålen enligt 4 kap. 21 § LPK. I övriga fall bör utredningens förslag om ändring i 9 § *tredje*

stycket FPL gälla även i tullmålen. Utredningens förslag i denna del förefaller ligga i linje med den rättsutveckling som skett i förvaltningsrätt. Tullverket har inget att invända mot det aktuella förslaget till ändring.

Sammantaget anser Tullverket att det, utöver den föreslagna bestämmelsen om förhandling när den enskilde begär det, bör vara tillräckligt med en fakultativ regel om muntlig förhandling på domstolens initiativ när det är till fördel för utredning eller skulle främja ett snabbt avgörande. Det bör även i den bestämmelsens ordalydelse föras in att hänsyn får tas till målets beskaffenhet eller omfattning och svårighetsgrad.

Avsnitt 11.8.2 och 17.1.8. Förberedande sammanträde

Tullverket är i grunden positivt till förslag till ny bestämmelse i 9 a § *FPL* som innebär att förberedande sammanträde *får* ingå i handläggningen om det *främjar ett snabbt avgörande* av målet eller kan antas vara till *fördel för utredningen*.

Ett informellt förberedande sammanträde utgör ett bra tillfälle att på ett tidigt stadium reda ut tulltekniska detaljer och tullprocedurfrågor så att den fortsatta skriftväxlingen kan ha en gemensam utgångspunkt. Detta verktyg bör bidra till att processen blir snabb, enkel och billig samt möjliggöra en aktiv materiell processledning. Om det tidigt står klart att det kommer bli nödvändigt med en muntlig förhandling kan det ytterligare muntliga inslaget som ett förberedande sammanträde innebär dock upplevas som överflödigt. Med hänsyn till förvaltningsprocessens särprägel och då förfarandet som huvudregel ska vara skriftlig anser Tullverket att det muntliga inslaget sammantaget inte bör vara alltför omfattande. Det bör därför endast undantagsvis finnas behov av både förberedande sammanträde och förhandling.

Avsnitt 12.1.2 Överlämnande av mål

Tullverket är positivt till utredningens förslag om ändring i 7 § *FPL* som underlättar överlämnande av mål från obehörig domstol till behörig sådan. Förslaget framstår som processekonomiskt och Tullverket kan inte se några nackdelar med det.

Avsnitt 13.6.1 Auktoriserad tolk

Tullverket har inget att invända mot förslaget om ändring i 50 § *FPL*.

Avsnitt 14.2 Hänskjutande av prejudikatfrågor

Tullverket har inget att invända mot att någon möjlighet att hänföra prejudikatfrågor till HFD inte införs.

Avsnitt 15.7.2 Sekretessmålen ska fortsatt prövas av kammarrätten

Tullverket delar utredningens bedömning att sekretessmålen fortsatt bör prövas av kammarrätten.

18.1.2 Tyngdpunkten i första instans

Obligatoriska muntliga förhandlingar i kammarrätten i vissa fall

Tullverket delar utredningens bedömning att det vid lämpligt tillfälle finns anledning att se över bestämmelsen i bl.a. tullagen om obligatorisk muntlig förhandling i kammarrätten.

Prövningstillstånd i kammarrätten

Tullverket bedömer att det även bland skattemålen bör finnas flera mål som är av enkel beskaffenhet där införandet av prövningstillstånd i kammarrätten skulle innebära en effektivare handläggning och ett snabbare avgörande. T.ex. bör punktskattemålen utgöra en sådan målgrupp.

Enligt Tullverkets uppfattning bör det för en erfaren föredragande eller domare relativt snabbt stå klart om ett skattemål är av enkel beskaffenhet eller mer komplicerat och omfattande. Därmed behöver en fråga om prövningstillstånd i skattemål inte bli en särskilt tidskrävande uppgift. Tullverket är därför positivt till ett övervägande om att införa prövningstillstånd även i skattemål.

Ärendets beredning

I den slutliga handläggningen av ärendet har deltagit generaltulldirektören Therese Mattsson (beslutande), överdirektören Per Nilsson och verksjuristen Malin Lundberg (föredragande).

TULLVERKET

Therese Mattsson

Malin Lundberg

Kopia:
Finansdepartementet
PFE
KOM