

Kritik mot Skatteverket för handläggningen av en begäran om anstånd med yttrande över en revisionspromemoria

Anmälan

I en anmälan framförde AA klagomål mot Skatteverket. Hon uppgav bl.a. följande:

Skatteverket inledde under våren 2015 ett revisionsärende mot ett bolag som hon var ombud för. Hon hade löpande kontakt med Skatteverket under hela utredningstiden. I mitten på juni 2015 var hon i kontakt med den för ärendet ansvariga skatterevisorn som då inte kunde meddela när revisionspromemorian beräknades vara klar. Den 3 juli 2015 kontaktade skatterevisorn henne per telefon och meddelade att revisionspromemorian i ärendet skulle skickas ut och att bolaget skulle komma in med svar senast den 16 juli 2015. Hon bad om anstånd eftersom det var mitt i semestertider och för att hon behövde tid att få fram underlag från klienten som också var på semester. Skatterevisorn medgav dock inte anstånd. Hon var även i kontakt med skatterevisorns chef som vidhöll att anstånd inte kunde ges.

Den 7 juli 2015 mottog hon revisionspromemorian och samma dag skickade hon, via e-post till skatterevisorn och dennes chef, en ny begäran om anstånd till den 31 juli 2015. Som svar fick hon dock meddelanden om att mottagarna var på semester till den 10 augusti 2015 respektive den 12 augusti 2015. Den 9 juli 2015 begärde hon på nytt anstånd till den 14 augusti 2015. Som motivering till anståndet uppgav hon följande:

Jag talade med BB under juni månad och då framgick inte att revisionspromemorian skulle skickas ut under semestertid och BB kunde inte säga när i tid så skulle ske. Däremot tog undertecknad upp att om de hade för avsikt att översända den att de även beaktar kommande sommarledighet för såväl ombud som för klienten. Jag mottog revisionspromemorian den 7 juli, vilket även meddelats er. Genom telefonkontakt den 3 juli framkom att ni avsåg skicka den per post den dagen. Den faxades även till advokatfirman men eftersom jag inte var på kontoret och det var ett så skrymmande dokument (130 sidor) kunde jag inte ta del av dokumentet förrän under tisdagen den 7 juli. För att besvara revisionspromemorian behövs inhämtas dokument från Irak samt av klienten. Vidare behövs rimlig tid att upprätta en svarsskrift. Anledningen till att Skatteverket vill påskynda hanteringen som har utrett bolaget sedan april och där

beslut enligt betalningssäkringsärendet senast ska meddelas i oktober framstår som oklar. Inget årsskifte finns att ta hänsyn till, beloppen har redan betalningssäkrats och överförts till KFM enligt överenskommelse samt delar avser inkomstår 2014, för vilken inkomstskatt normalt inte ska regleras förrän under 2016. Frågorna är komplexa och beloppet är av betydande storlek. Frågan om arbetsgivaravgifter har inte vid någon tidpunkt diskuterats. Under sommarsemester beviljas normalt sett anstånd eftersom det anses rimligt. Det följer av JO som uttalat sig i frågan vid ett antal tillfällen.

Den 10 juli 2015 fick hon svar från Skatteverket att anstånd inte beviljades.

Utredning

JO uppmanade Skatteverket att lämna upplysningar om och yttra sig över vad AA hade framfört i sin anmälan.

Skatteverket, genom sektionschefen CC, yttrade följande:

Utredning

Skatteverket har utrett ärendet varvid bl.a. följande framkommit.

Skatteverket inledde den 15 april 2015 en revision på ett bolag som AA är ombud för. Revisionen påbörjades i samband med en bevissäkring. Förvaltningsrätten beslutade den 1 juni 2015 om betalningssäkring på totalt 8,3 miljoner kronor avseende mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter för beskattningsåren 2013 och 2014. Av den förhandspromemoria som bifogades Skatteverkets ansökan om betalningssäkring framgår att bolaget genom att använda sig av osanna fakturor från ett närstående bolag dragit av för mycket ingående mervärdesskatt med 7,5 miljoner kronor och att arbetsgivaravgifter redovisats med ett för lågt belopp om 4,7 miljoner kronor. Den undanhållna skatten beräknades till 12,2 miljoner kronor.

AA begärde den 2 juni 2015 att få ta del av förhandspromemorian och Skatteverket överlämnade den till henne den 3 juni 2015 via fax.

I revisionsärendet finns ingen notering om att AA i mitten av juni skulle ha tagit kontakt med skatterevisorn och frågat om revisionspromemorian var på gång. Däremot framgår det av en tjänsteanteckning den 25 juni 2015 att skatterevisorn meddelat AA att Skatteverket inom de närmaste veckorna skulle skicka ut revisionspromemorian. AA framförde önskemål om att få marginal med svarstiden eftersom hon skulle ha fem veckors semester med början den 13 juli.

Skatterevisorn tog kontakt med AA den 3 juli 2015 med information om att revisionspromemorian skulle skickas ut samma dag med en svarstid senast den 16 juli 2015.

På grund av ärendets karaktär hade beslutet om svarstid inte fattats av skatterevisorn utan av kontorsledningen. Bolaget hade utfärdat osanna fakturor och därigenom inte redovisat mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter med stora belopp (drygt 14 miljoner). När det både är fråga om stora belopp och osanna fakturor finns det en risk för att verksamheten överförs till annat bolag eller att bolaget försätts i konkurs. Det är därför viktigt att Skatteverket, så långt det är möjligt, säkerställer att betalning sker av statens fordran. Ju tidigare en skatt förfaller till betalning desto större är möjligheten att staten får in den skatt som har undanhållits.

Eftersom beslutet om svarstid hade fattats av kontorsledningen ville AA tala med en chef och skatterevisorn hänvisade henne till sektionschefen. Skatterevisorn föreslog att revisionspromemorian också kunde faxas till AA, vilket hon ville.

Revisionspromemorian, som omfattade 21 sidor med drygt 100 bilagor, skickades både per brev och per fax till AA den 3 juli 2015. Den förhandspromemoria som hade överlämnats till AA den 2 juni 2015 omfattade i stort samma sak som framgår av revisionspromemorian. I revisionspromemorian fanns det dock ytterligare osanna fakturor om totalt 6 miljoner kronor till ett annat närstående företag. Den undanhållna mervärdesskatten och arbetsgivaravgifterna beräknades för dessa fakturor till 2 miljoner kronor. Upplägget var detsamma i båda typerna av fakturor från de två närstående företagen. Frågeställningen om osanna fakturor hade alltså varit känd för bolaget och AA i en månad innan revisionspromemorian skickades ut.

Skatterevisorn skickade samma dag som revisionspromemorian skickades, dvs. den 3 juli 2015, ett meddelande via e-post till AA med kontaktuppgifter till sektionschefen. I meddelandet hänvisar skatterevisorn också till en kollega eftersom hon själv skulle gå på semester.

AA kontaktade samma dag sektionschefen. Av den tjänsteanteckning som upprättades vid samtalet framgår bl.a. att AA kunde komma in med erinringar på revisionspromemorian via e-post den 17 juli 2015 och att originalet kunde komma in veckan därpå. Av tjänsteanteckningen framgår vidare att sektionschefen informerade AA om att en svarstid om 14 dagar på en revisionspromemoria var praxis. Skatteverket medgav inget anstånd med motiveringen att det inte tillkommit något nytt i utredningen i förhållande till den tidigare upprättade förhandspromemorian och att skatterevisorn och beslutssamordnaren haft löpande kontakt i sakfrågorna med AA.

AA skickade den 7 juli 2015 via e-post en begäran om anstånd fram till den 31 juli till sektionschefen, skatterevisorn och skatterevisorns kollega [...]. AA uppger i skrivelsen till JO att bolaget inte skulle ha fått något skriftligt svar på detta mail. Av en tjänsteanteckning framgår att skatterevisorns kollega samma dag per telefon har meddelat AA att bolaget inte fick förlängd svarstid.

AA skickade den 9 juli 2015 en ny begäran om anstånd till sektionschefen, skatterevisorn och skatterevisorns kollega. I begäran har AA utvecklat sin argumentering för att få anstånd [...].

Skatteverket informerade AA via e-post den 10 juli 2015 att Skatteverket inte hade ändrat sin ståndpunkt om anstånd.

AA kom den 16 juli 2015 in med synpunkter på revisionspromemorian.

Skatteverket fattade beskattningsbeslut i enlighet med revisionspromemorian den 23 juli 2015. I beslutet har Skatteverket beaktat bolagets synpunkter. Bolaget har överklagat Skatteverkets beskattningsbeslut till förvaltningsrätten som ännu inte har avgjort ärendet.

Skatteverket beslutade samtidigt att avslå bolagets begäran om ersättning för ombud, biträde och utredning.

Bestämmelser m.m.

Bestämmelser om Skatteverkets kommunikationsskyldighet finns i 40 kap. 1 – 4 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244) och i 17 § förvaltningslagen (1986:223). Några bestämmelser om svarstid finns dock inte.

Av Skatteverkets revisionsrutiner framgår att svarstiden normalt ska sättas två veckor efter beräknat mottagande av promemorian. Det är revisorn som efter samråd med beslutssamordnaren, dvs. den som ska fatta Skatteverkets beskattningsbeslut, beviljar anstånd med att lämna synpunkter.

Av rutinen framgår vidare att det i vissa fall kan vara befogat att inte medge förlängd svarstid, t.ex. om längre svarstid påverkar ärendets fortsatta handläggning såsom förankring hos särskild kvalificerad beslutsfattare eller att efterbeskattning enligt skatteförfarandelagen/skattebetalningslagen eller eftertaxering enligt taxeringslagen aktualiseras.

Av rutinen framgår också att den reviderade alltid ska meddelas om förlängd svarstid medgetts eller inte och att detta kan ske skriftligt eller muntligt. Om den reviderade meddelas muntligt ska en tjänsteanteckning upprättas.

Bedömning

Revisionspromemorian överlämnades både via fax och via post till AA den 3 juli 2015. Det har inte kommit fram annat än att faxet kom fram samma dag. Att AA själv inte tog del av revisionspromemorian förrän den 7 juli kan Skatteverket bara beklaga. Genom att Skatteverket faxade revisionspromemorian till AA den 3 juli och meddelat henne att det gick bra komma in med synpunkter via e-post senast den 17 juli blev svarstiden den normala, dvs. 14 dagar.

Förhandspromemorian omfattade samma sak och samma frågeställning som den slutliga revisionspromemorian. Frågeställningen om osanna fakturor bör därför inte ha varit okänd för AA eftersom hon hade tagit del av förhandspromemorian en månad innan revisionspromemorian skickades ut. Skatterevisorn och beslutssamordnaren hade dessutom haft löpande kontakt med AA under revisionen.

Vid samtliga tillfällen som AA har begärt anstånd har hon fått muntligt eller skriftligt svar av Skatteverket. Vid de tillfällen som Skatteverket har lämnat muntliga svar har en tjänsteanteckning upprättats.

Skatteverkets avslag på AA:s begäran att få förlängd svarstid med 14 dagar fram till den 31 juli 2015 kan uppfattas som alltför försiktig, inte minst med tanke på att det var semestertider. Orsaken var dock, som tidigare har nämnts, att Skatteverket så fort som möjligt ville fatta beskattningsbeslut för att därigenom säkerställa att staten skulle få in den oredovisade skatten.

Det bör även framhållas att om AA hade kommit in med ytterligare synpunkter efter den 16 juli, men innan något beskattningsbeslut hade fattats, hade Skatteverket också beaktat dessa i beslutet.

Skatteverket har hållit AA informerad om semestrar och vilka som var i tjänst under första halvan av juli. E-posten hade för berörda tjänstemän varit delegerad, vilket innebär att det alltid har funnits någon i tjänst som har kunnat handlägga en inkommen skrivelse.

Sammanfattningsvis har Skatteverket följt gällande rutiner. Besluten om svarstid och att inte ge anstånd med att lämna svar har i detta fall byggts på en samlad bedömning utifrån beloppets storlek och det tillvägagångssätt som bolaget tillämpat för att undgå beskattning.

AA kommenterade yttrandet och uppgav bl.a. följande:

I Skatteverkets yttrande redogörs för ett betalningssäkringsärende och den förhandspromemoria som låg till grund för Skatteverkets ansökan om betalningssäkring. Ett betalningssäkringsärende är dock inte det samma som själva skatteärendet. Det är två skilda processer som löper parallellt, hanteras och regleras av helt olika bestämmelser. Av relevans noteras vidare att förhandspromemorian i betalningssäkringsärendet uppgick till åtta sidor vilket ska jämföras med revisionspromemorian om totalt 126 sidor inklusive bilagor. Det kan svårligen motiveras såväl i kvalitets- som i kostnadshänseende att i förväg upprätta ett svar på ett kommande övervägande om beslut som man ännu inte tagit del av. Av Skatteverkets egna revisionsrutiner framgår att svarstiden normalt ska sättas två veckor efter beräkning av mottagande av promemorian. Även om promemorian skulle ha mottagits per fax den 3 juli 2015, vilket inte skedde och som kommunicerades med Skatteverket, räcker likväl inte

svarsfristen den 16 juli 2015. Skatteverket anför att på grund av ärendets karaktär hade beslutet om svarstid inte fattats av revisorn utan av kontorsledningen. Detta visar med tydlighet komplexiteten i ärendet vilket borde beaktats även i svarsfristen för den enskilde. Skatteverket anför att anledningen var att de så snart som möjligt ville fatta beslut för att säkerställa att få in den enligt Skatteverket oredovisade skatten. Merparten av den senare påförda skatten hade emellertid betalningssäkrats och reglerats redan innan. Resterande del av den enligt beslutet påförda skatten hade oaktat beslut genom den skattskyldiges egen försorg reglerats i mitten av augusti eftersom de fakturor som ifrågasattes krediterades före juni månads utgång och redovisades i augusti månads skattedeklaration. Detta blev känt för Skatteverket den 3 juli 2015. Det som Skatteverket uppgett om att ärendet gäller s.k. osanna fakturor är felaktigt. Skatteverket har fått korrigera detta i sitt omprövningsbeslut.

Bedömning

Skatteverket skickade den 3 juli 2015 en revisionspromemoria till AA för yttrande. Handlingarna skickades både med post och med fax. Synpunkter på promemorian skulle ha kommit in till Skatteverket senast den 16 juli 2015. I telefonsamtal med Skatteverket den 3 juli 2015 begärde AA anstånd med att komma in med synpunkter. Skatteverket har uppgett att AA då fick besked om att hon kunde komma in med ett yttrande via e-post den 17 juli 2015 och att originalet kunde komma in veckan därpå. Den 7 juli 2015 begärde AA anstånd till den 31 juli 2015 och den 9 juli 2015 begärde hon anstånd till den 14 augusti 2015. Skatteverket medgav inte anstånd. Synpunkter på revisionspromemorian kom in till Skatteverket den 16 juli 2015 och den 23 juli 2015 meddelade Skatteverket ett omprövningsbeslut i ärendet.

Enligt 40 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, får ett ärende inte avgöras till nackdel för den som ärendet gäller utan att denne har fått tillfälle att yttra sig i ärendet. Den skattskyldiges svarsfrist bör bestämmas så att den skattskyldige får skäligt rådrum. Fristen måste naturligtvis variera efter ärendets art och materialets omfattning (jfr Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 3 uppl. 2010 s. 204). Av utredningen framgår att svarstiden i revisionsärenden normalt sätts till två veckor efter beräknat mottagande av promemorian. Jag har inga invändningar mot den rutinen, som också tillämpades i det nu aktuella fallet.

Om den skattskyldige begär anstånd med att yttra sig måste Skatteverket emellertid på nytt överväga om den svarsfrist som bestämts är tillräckligt lång eller om den behöver förlängas för att den skattskyldige ska få skäligt rådrum för att yttra sig. När AA den 9 juli 2015 begärde anstånd med att yttra sig till den 14 augusti åberopade hon förutom att det var semestertider att hon måste inhämta dokument från Irak och från klienten samt att hon behövde rimlig tid för att upprätta en svarsskrift.

De skäl som AA åberopade var enligt min mening av den beskaffenheten att de borde ha föranlett anstånd om det inte fanns starka skäl som talade i annan riktning. Skatteverket har i sitt yttrande till JO sammanfattningsvis skrivit att beslutet att inte ge anstånd byggde på en samlad bedömning utifrån beloppets storlek och det tillvägagångssätt (osanna fakturor) som bolaget tillämpat för att undgå beskattning. Enligt min mening bör emellertid påståenden från Skatteverket om ett högt undandraget belopp och ett särskilt förslaget tillvägagångssätt normalt inte föranleda särskild restriktivitet vid bedömningen av vad som är skäligt rådrum. Tvärtom skulle man kunna hävda att ju högre belopp det är fråga om och ju mera förslaget den skattskyldiges handlande påstås ha varit, desto mera tid behövs för att bemöta påståendena.

Allmänt sett är det naturligtvis bra att Skatteverket strävar efter att driva ärendena framåt och att meddela beslut snabbt. Jag anser emellertid att Skatteverket i det nu aktuella fallet borde ha gett AA det anstånd som hon begärde.

Vad som i övrigt har förekommit ger inte anledning till något uttalande eller någon åtgärd från min sida.

Med den kritik som ligger i ovan sagda avslutas ärendet.