

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Skatteförvaltningen samt ändring av därtill an- slutna lagar

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 november 2007 en proposition med förslag till lag om Skatteförvaltningen samt ändring av därtill anslutna lagar (RP 148/2007 rd) till finansutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet (GrUU 5/2008 rd). Utlåtandet återges efter betänkandet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- överinspektör Panu Pykönen, finansministeriet
- förvaltningsråd Esa Aalto, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Matti Anttila, Helsingfors förvaltningsdomstol

- specialmedarbetare Timo Räbinä, Skattestyrelsen
- direktör Timo Sipilä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- direktör Martti Kallio, Finlands Kommunförbund
- skatteexpert Leena Romppainen, Företagarna i Finland rf
- chefsjurist Juha Koponen, Skattebetalarnas Centralförbund.

Skriftligt utlåtande i ärendet har lämnats av

- Finlands näringsliv
- Folkpensionsanstalten
- Centralhandelskammaren
- Kyrkostyrelsen
- Ortodoxa kyrkostyrelsen
- justitieministeriet
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Dataombudsmannens byrå
- Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- finansministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att skatteförvaltningen ska omorganiseras. Skattestyrelsen och nio skatteverk ska bilda en ny myndighet, Skatteförvaltningen, under finansministeriet. Hela landet ska vara myndighetens tjänsteområde. Reformen genomförs med hjälp av en ny lag om Skatteförvaltningen.

Antalet enheter vid Skatteförvaltningen och deras namn, verksamhetsområden och huvudsakliga uppgifter ska föreskrivas genom förordning av statsrådet. Skatteförvaltningen ska ledas av en generaldirektör. Bestämmelser om Skatteförvaltningens interna organisation och arbetsfördelning ska ingå i arbetsordningen för Skatteförvaltningen eller dess enheter. Arbetsordningen ska publiceras i författningssamlingen.

Bevakningen av skattetagarnas rätt ska vara en uppgift för Skatteförvaltningen, men kommunerna, församlingarna och Folkpensionsanstalten får ha kvar sin självständiga rätt att överklaga. Bevakningen av skattetagarnas rätt sammanförs till en rikstäckande enhet inom Skatteför-

valtningen, Enheten för bevakningen av skattetagarnas rätt. Bestämmelserna om skattebesvär ändras för att officialprincipen och förvaltningsdomstolens processledning lyfts fram mer.

De bestämmelser om skattemyndigheternas behörighet och uppgiftsfördelning som ingår i olika skattelagar ändras nu bara när det gäller uppbörd, indrivning och redovisning av skatter. Behörighetsbestämmelser som ingår i övriga skattelagar ändras än så länge inte. Skattestyrelsen och skatteverken kommer alltså att ha samma behörighet och uppgiftsfördelning som tidigare, bortsett från uppgifter som ansluter sig till uppbörd, indrivning och redovisning av skatter. Uppbörd, indrivning och redovisning sammanförs till en rikstäckande enhet inom Skatteförvaltningen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft huvudsakligen den 1 maj 2008. Ändringar som gäller överklagande ska dock träda i kraft den 1 januari 2009.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Propositionen är en reform av lagstiftningen om skatteförvaltningen och syftet är att förvaltningsgrenen i fortsättningen ska klara av sina uppgifter ännu bättre. Det viktigaste förslaget är att förvaltningen inte längre ska vara uppdelad på två steg. I stället inrättas en ny myndighet, Skatteförvaltningen, med hela landet som tjänsteområde. Propositionen ger en rättslig grund för lösningen med ett enda verk. Däremot kommer beskattningsbestämmelserna i olika lagar att ändras först i andra etappen av reformen, omkring 2010.

Den andra stora reformen är att bevakningen av skattetagarnas rätt omorganiseras. Syftet är för det första att bevakningen ska skrivas in i lag

som en uppgift för Skatteförvaltningen. För det andra sammanförs det splittrade och ojämna systemet med skatteombud till en särskild enhet med uppgift att svara för bevakningen av skattetagarnas rätt och för att föra deras talan. Därför inrättas det en enhet för bevakning av skattetagarnas rätt. Den ska således ingå i Skatteförvaltningen men arbeta helt självständigt.

Det tredje temat i propositionen är mindre och gäller en precisering av besvärsförfarandet mellan Skatteförvaltningen och förvaltningsdomstolen. Tanken är att förvaltningsdomstolarna i fortsättningen ska ha hand om skattebesvär ända från början, som den så kallade officialprincipen vid överklagande inom förvaltningen kräver. Det betyder att förvaltningsdomstolarna ska stå för hörandeförfarandet vid skattebesvär i stället för som nu skatteförvaltningen. Än så länge ska ändringen bara gälla de typer av skat-

ter där en skattebesvärdsnämnd är första besvärshöjinstans eller där det i övrigt finns ett obligatoriskt rättelseförfarande i första instans.

Propositionen är en fortsättning på de många reformerna från 1990-talet och detta decennium för att utveckla strukturen inom skatteförvaltningen och förbättra beskattningsförfarandet. Regeringen hänvisar till reformen från 1993 då vi införde en förvaltningsstruktur i två steg. Dessutom refererar regeringen till propositioner som har varit viktiga för skatteförfarandet: RP 57/2004 rd, RP 91/2005 rd och RP 189/2006 rd. De har alla skapat förutsättningar för att verkställa beskattningen flexibelt och effektivt sett både ur de skattskyldigas och ur skattetagarnas synvinkel.

Propositionen ingår också som ett led i ett större lagstiftningsprojekt för att se över skatteförfarandet och omorganisera skatteförvaltningen, vilket också sägs ovan. Ambitionen är att finna smidiga lösningar på de förändringskrav som kommer av att befolkningen och företagsamheten allt starkare koncentreras till Södra Finland och andra tillväxtcentra. Dessutom är tanken att fullfölja utvecklingsstrategierna för produktivitet inom offentlig förvaltning.

Propositionen är visserligen betydelsefull för verksamheten inom skatteförvaltningen, men den har inga direkta effekter för medborgarna eller företagen. Effekterna kommer snarare fram indirekt när bestämmelserna tillåter att skatteförvaltningen ordnar sitt arbete och sina uppgifter oavsett geografiska tjänsteområden på bästa möjliga sätt bland annat med avseende på expertis, serviceförmåga och effektivitet.

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men föreslår en del preciseringar i bestämmelserna om skatteförvaltningen i det första lagförslaget.

Huvudförslaget i propositionen. Preciseringarna gäller över huvud taget inte huvudförslaget i propositionen, alltså att införa en myndighetsorganisation i ett steg med hela landet som tjänste-

område (1—4 §). Grundlagsutskottet påpekar visserligen att bestämmelserna är mycket allmänt formulerade, men anser ändå att de uppfyller kraven på bestämmelser i lag enligt 119 § 1 och 2 mom. i grundlagen. Dessutom påpekar grundlagsutskottet särskilt att den mycket allmänna formuleringen i 119 § avser att tillåta flexibel utveckling inom statsförvaltningen. Dessutom anser grundlagsutskottet de föreslagna bestämmelserna vara korrekta med avseende på de språkliga rättigheterna.

Beslut om enheter inom statsförvaltningen ska också kunna fattas genom enskilda förvaltningsbeslut, och inte bara genom författningar. På den punkten hänvisar grundlagsutskottet till 119 § 2 mom. i grundlagen och anknytande tillämpningspraxis. Följaktligen kan bestämmelser om de regionala och lokala huvudkontoren inom Skatteförvaltningen ingå i arbetsordningen för ett rikstäckande verk utan att grundlagen ställer hinder i vägen. Samtidigt bör ändå 5 § 1 och 2 mom. i det första lagförslaget preciseras bland annat för att undanröja vissa överlappande bestämmelser.

Överföring av beskattningsuppdrag. Också grundlagsutskottets synpunkter på överföring av beskattningsuppdrag (24 §) spelar en viktig roll för de primära förslagen i propositionen. Med avseende på rättssäkerheten enligt 21 § i grundlagen spelar det nämligen ingen roll var en skattskyldigs sak behandlas. Uppfattningen grundar sig på att alla skatteverk och skatterättelsenämnder följer samma förvaltningsrättsliga författningar och samma materiella skattelagstiftning. Följaktligen medverkar också ambitionen att till exempel jämma ut arbetsbördan mellan skatteverken till att de skattskyldigas ärenden behandlas snabbare. Därmed kan skyldigheterna i 21 § i grundlagen fullföljas.

Grundlagsutskottet anser visserligen att bestämmelserna om överföring av uppgifter är acceptabla och tillräckligt exakta. Ändå bör uppgifter inte föras över genom föreskrifter av Skatteförvaltningen, utan genom förordning av finansministeriet.

Generaldirektörens ställning. Grundlagsutskottet föreslår ett flertal strukturella ändringar i bestämmelserna. De gäller för det första generaldirektören. Bestämmelserna måste preciseras när det gäller generaldirektörens behörighet att utfärda normer och rätt att överta beslutanderätten (7 §). Över lag talar grundlagsutskottet för inskränkt beslutanderätt för generaldirektören. Dessutom kräver grundlagsutskottet att behörighetskraven för generaldirektören skrivs in i lag.

Övriga anmärkningar. Grundlagsutskottet behandlar också Ålands särställning (4 §), språkdräkten (9 §), avgränsning av den nya särskilda skattelättnaden (16 §) och behandling av förvaltningsklagan (23 §). Avslutningsvis påpekar grundlagsutskottet att den svenska versionen av propositionen håller låg språklig nivå och anser att lagförslagen på svenska och motiven till dem bör uppmärksammas på behörigt sätt.

Finansutskottet behandlar grundlagsutskottets ändringsförslag under övervägandena och i detaljmotiven.

Finansutskottets ståndpunkt

Inledningsvis behandlar utskottet de tre viktigaste temana i propositionen och tar därefter ställning till grundlagsutskottets synpunkter.

Förvaltningsstrukturen

Finansutskottet har konsekvent en positiv inställning till de långsiktiga utvecklingsprojekten inom skatteförvaltningen. Det primära syftet har varit att förbättra beskattningsförfarandet och omorganisera arbetet enligt dagens ändringsbehov och inom ramen för den nya informationstekniken. Samtidigt har det på ett naturligt sätt gått att tillgodose produktivetskraven inom offentlig förvaltning. Propositionen är ett led i denna process och är därför både nödvändig och lämplig.

Ändringarna har inga större praktiska effekter än på sin höjd på hur bevakningen av skattetagarnas rätt är organiserad och styrs. För de övriga rikstäckande enheterna är de planerade ändringarna främst författningstekniska i ett första

steg som gäller uppbörd, indrivning och redovisning av skatter, datatekniska frågor, automatiserade tjänster och förvaltningsuppgifter. Funktionerna är i hög grad centraliserade redan nu.

För att få en heltäckande bild måste propositionen trots allt bedömas utifrån de föreslagna strategiska riktlinjerna för skatteförvaltningen.

Ett av de strategiska målen är att beskattningsarbetet ska automatiseras ytterligare. Vidare är det tänkt att funktioner som gäller samma kundgrupper i ett första steg ska sammanföras regionalt och i ett andra steg rikstäckande till en och samma enhet. Reformen tar alltså sikte på en förvaltning med person- och företagsbeskattning ordnad rikstäckande efter kundgrupp i färre enheter än nu.

Samtidigt kommer skatteförvaltningen att ytterligare koncentrera arbetsuppgifter som kräver särskild kompetens, till exempel beskattningen av allmännyttiga sammanslutningar och stiftelser. Tanken är att alla enheter på så sätt ska få adekvat expertis och god serviceförmåga. De ska kunna tillgodose särskilda kundgruppers behov av tjänster, styrning och övervakning bättre än den nuvarande regionalt uppbyggda organisationen. Samtidigt medverkar omorganiseringen till större samordning av beskattningen.

Med avseende på dessa grundläggande riktlinjer och mål är propositionen nödvändig och kan tillstyrkas i det första steget. Också de sakkunniga var över lag för att propositionen ska godkännas.

Regeringens linje är motiverad också med avseende på de personella resurserna. När verksamheterna omorganiseras i hela landet, kan man samtidigt säkerställa att personal inte behöver sägas upp eller flyttas av produktionstekniska orsaker. Detta ligger också i linje med principbesluten om personalen inom skatteförvaltningen.

Bevakningen av skattetagarnas rätt

Den största omställningen i ett första steg är alltså att bevakningen av skattetagarnas rätt koncentreras till en enda enhet med rikstäckande befogenheter. Detta är motiverat, inte minst för att främja samordnad beskattning också vid över-

klagande av skattefrågor. Tack vare den nya centraliserade organisationen och styrningen kan skatteombudens verksamhet samordnas. Hittills har de varit oberoende på individnivå.

Det är också befogat att bevakningen av skattetagarnas rätt blir en uppgift för Skatteförvaltningen och att arbetet också inbegriper att bevakna andra än statliga skattetagares intressen. Andra skattetagare har, enligt utskottet, tryggade rättigheter i och med att kommuner, församlingar och Folkpensionsanstalten garanteras självständig besvärsmätt. Rätten ska dessutom utövas av särskilt utsedda skatteombud på Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt.

Den självständiga besvärsmätten är befogad framför allt för att garantera kommunerna den självständiga beskattningsrätt som de har enligt 121 § 3 mom. i grundlagen. Det handlar i sista hand om att garantera övriga skattetagares rättigheter i situationer då enhetens och skattetagarens uppfattningar går i sär i enskilda intressebevakningsärenden. Som regeringen säger är bestämmelserna principiella och förfarandet tänkt att tillämpas i undantagsfall.

De företrädare för skattetagarna som utskottet hörde talar för modellen. De underströk emellertid att bevakningen ska vara självständig och få tillräckligt med resurser också i fortsättningen. Den planerade samarbetsgruppen måste dessutom få faktiskt inflytande eftersom den lägger upp utvecklingsstrategierna för bevakningen av skattetagarnas rätt och samarbetet i enheten. — Utskottet håller med om detta.

Ändringar i processledningen vid besvär

Utskottet tillstyrker förslaget att flytta över processledningen för behandlingen av skattebesvär ända från början till förvaltningsdomstolen, som alltså ska höra parterna. Det förtydligar situationen för både parterna och domstolen. Dessutom får förvaltningsdomstolarna en genuin möjlighet att ägna sig åt materiell processledning direkt när besvären väcks. Det är också mycket sannolikt att reformen ökar medborgarnas allmänna förtroende för rättssystemet eftersom be-

svärsfasen då klart och tydligt är åtskild från beslutsfattandet inom skatteförvaltningen.¹

Utskottet ställer sig också bakom begränsningen om att Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt inte ska behöva höra parterna i obetydliga skattefrågor, det vill säga när skatten på grund av besvär kan ändras med högst 3 000 euro. Enheten ska dock kunna höra parterna i förekommande fall och i principiellt viktiga frågor. Följaktligen blir hörandeprocessen enklare.

De sakkunniga påpekade att motiven till propositionen i alltför hög grad baserar sig på principiella frågor. Lösningarna bör i stället mer ta hänsyn till praktiska aspekter. Utskottet vill här påminna om rättssäkerhets- och förtroendeaspekterna och tillstyrker förslaget utan ändringar. Dessutom har justitieministeriet och förvaltningsdomstolarna själva till största delen förhållit sig positiva till de föreslagna ändringarna.

Det är i vilket fall som helst viktigt att reformen tillförs adekvata resurser från första början för att förvaltningsdomstolarna ska kunna arbeta smidigt. — Regeringen räknar med att reformen på sikt kommer att minska behovet av årsverken när hörandeförfarandet får fasta former och förenklas.

Grundlagsutskottets ändringsförslag

Finansutskottet håller huvudsakligen med grundlagsutskottet. Ändringsförslagen motiveras närmare i detaljmotiveringen.

Däremot anser utskottet att det inte är befogat att i lagen inskränka generaldirektörens beslutanderätt utöver de konkreta ändringar som grundlagsutskottet föreslår. Det finns heller ingen orsak att ändra bestämmelserna om överföring av beskattningsuppdrag.

Generaldirektörens beslutanderätt. Utskottet tillstyrker alltså att enskilda skattefrågor undantas generaldirektörens beslutanderätt och att rätten att utfärda normer och verkställa beslut

¹ Den typen av lösning förordas också av prof. Matti Myrsky i artikeln "Eduskunnan oikeusasiamies ja verotus", tidningen Verotus 5/2007, s. 486.

skiljs åt också på regelnivå. Däremot finns det ingen anledning att i lagen inskränka generaldirektörens beslutanderätt på något annat sätt.

På det hela taget kommer beslutanderätten att fördelas mellan enheterna inom Skatteförvaltningen och enhetscheferna, precis som nu. Redan Skatteförvaltningens storlek och arbetsuppgifternas omfattning kräver en sådan lösning.

För en decentraliserad maktfördelning talar också det faktum att bestämmelser om enheterna och deras huvudsakliga uppgifter kommer att ingå i förordning av statsrådet. Utskottet ser ingen särskild anledning att utöka regleringen på lagnivå när enskilda skattefrågor inte längre ska ingå i generaldirektörens beslutanderätt. Det kunde medföra oklarheter till exempel kring befogenheter och högsta myndighet, och skapa förvirring kring myndighetsstrukturen.

Överföring av beskattningsuppdrag. Bestämmelserna i 24 § motsvarar 13 § i den gällande lagen om Skatteförvaltningen. Paragrafen ger Skatteförvaltningen rätt att förordna om överföring av uppgifter på vissa exakt avgränsade villkor. Bestämmelsen tillåter alltså avsteg från annan lagstiftning om behörigt skatteverk och skatterättelsenämnder.

Bestämmelsen behövs fram till dess att befogenhetsbestämmelserna i olika skattelagar, alltså gällande bestämmelser, ändras i det andra steget av reformen. Då kommer Skatteförvaltningen att vara behörig myndighet enligt alla skattelagar och uppgiftsfördelningen kommer över hela linjen att bestämmas genom förordning av statsrådet och i arbetsordningen för Skatteförvaltningen.

Till exempel 13 § i lagen om skatteförvaltningen har tillämpats för att förordna om skattskyldiga som beskattas av Koncernskattecentralen eller för att flytta över en del av personbeskattningen från Helsingforsregionen till andra delar av landet för att jämna ut arbetsbördan. Beslutet av generaldirektören innehåller mycket detaljerade kriterier för hur fallen får fördelas till exempel över skattebyråerna.

Grundlagsutskottet har alltså över lag en positiv inställning till bestämmelserna. Dessutom är

bestämmelsen exakt med avseende på i vilka situationer och under vilka förutsättningar uppgifter får överföras. Grundlagsutskottet anser det dock inte vara helt korrekt att den här typen av omorganiseringar som avviker från annan lagstiftning görs genom föreskrifter av en central förvaltningsmyndighet. Grundlagsutskottet vill att överföringar ska göras genom förordning av finansministeriet. — Dessutom påpekar grundlagsutskottet att paragrafrubriken ska tala om "överföring av uppgifter" för att motsvara sitt innehåll.

Finansutskottet föreslår att paragrafrubriken ändras. Däremot menar utskottet att det nuvarande förfarandet får fortsätta under den relativt korta övergångsperioden. Därmed är det Skatteförvaltningen som ska besluta om överföringar efter föredragning av generaldirektören, precis som nu.

Paragrafen tillåter att arbete förs över i situationer då beskattningen kräver särskild expertis eller när en överföring behövs för att jämna ut arbetsbördan och arbetsuppgifterna. Dessutom räknar paragrafen upp vilka grupper överföringsrätten kan gälla förutsatt att de allmänna kriterierna uppfylls. Bestämmelsen är alltså exakt avgränsad. Det finns följaktligen inget generellt behov av avvikande bestämmelser för övergångsperioden, särskilt som Skatteförvaltningen kommer att bli den behöriga myndigheten om några år när resten av skattelagarna ändras.

Uppföljning

Det är angeläget att effekterna av reformen följs upp och rapporteras till exempel i nästa steg av lagreformen. Detta gäller särskilt Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt, enhetens procedurer och utvecklingsstrategier, men också samarbetet med andra skattetagare.

Detaljmotivering

Utskottet föreslår följande ändringar i det första lagförslaget:

4 §. Enheter. Bestämmelsen gäller enheterna i den nya myndigheten, Skatteförvaltningen. Myndigheten ska innefatta Skattestyrelsen, skat-

teverken och andra enheter. Utskottet föreslår ett nytt 4 mom. där det sägs att också Ålands skattebyrå på Åland ingår i Skatteförvaltningen.

Med avseende på Ålands särställning och de språkliga förhållandena är det korrekt att lagförslaget också nämner Ålands skattebyrå, påpekar grundlagsutskottet i sitt utlåtande.

5 §. Skatteförvaltningens och enheternas arbetsordningar. I 1 mom. föreskrivs det om närmare bestämmelser som ska finnas i arbetsordningen för Skatteförvaltningen. I 2 mom. föreskrivs det om arbetsordningen för enheterna inom Skatteförvaltningen. Momenten innehåller vissa överlappningar beträffande enheternas verksamhetsområden. Därför bör bestämmelsen preciseras på det sätt som grundlagsutskottet föreslår. Följaktligen ska det med stöd av 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om enheternas huvudkontor och med stöd av 2 mom. om deras verksamhetsområden. — Enligt 4 § föreskrivs det i och för sig genom förordning av statsrådet om enheternas verksamhetsområden.

7 §. Generaldirektörens uppgifter och beslutanderätt. Bestämmelsen anger generaldirektörens ställning. Enligt 2 mom. beslutar generaldirektören bland annat om att utfärda rättsregler som ingår i Skatteförvaltningens behörighet. Dessutom kan generaldirektören med stöd av 3 mom. överta rätten att avgöra ärenden som hör till någon enhet inom Skatteförvaltningen. Bara frågor som anges i 14—17 § och gäller bevakningen av skattetagarnas rätt är undantagen denna behörighet.

Utskottet föreslår att bestämmelsen för det första preciseras så att det framgår att rätten att avgöra frågor kring rättsregler är åtskild från generaldirektörens övriga beslutanderätt. Därför måste ett nytt 3 mom. läggas till där det föreskrivs att generaldirektören beslutar om att utfärda rättsnormer efter föredragning av behörig tjänsteman. Frågorna ska dessutom förberedas åtskilda från förvaltningsbeslut som gäller tillämpningen.

Vidare bör enskilda skattefrågor undantas generaldirektörens beslutanderätt. Generaldirektö-

ren ska följaktligen inte kunna fatta enskilda skattebeslut eller avgöra andra enskilda ärenden som gäller skatter. I sådana frågor ska den behöriga enheten inom Skatteförvaltningen ha beslutanderätt, och i sista hand enhetschefen.

Generaldirektören ska således bara kunna överta beslutanderätten i beskattningsfrågor som gäller generella eller samordnade råd vid respektive enheter. Det framgår också av propositionen att syftet är att generaldirektören inte ska utöva sin rätt överlag annat än i frågor som är viktiga för hela skatteförvaltningen.

De föreslagna ändringarna ska närmast ses som preciseringar än ändringar i sak och de ligger i linje med de syften som nämns i propositionsmotiven. Men grundlagsutskottet påpekar att syftet uttryckligen bör framgå av lagrummet. Med tanke på den allmänna tilltron till förvaltningen är det likaså motiverat att separera de uppgifter där man utövar normgivningsmakt från de som handlar om verkställighet. Även om grundlagen saknar bestämmelser om hur en myndighets normgivningsmakt i varje enskilt fall ska ordnas är separeringen särskilt viktig i beskattningsförfarandet, som i praktiken berör alla individer.

9 §. Närmare föreskrifter och bestämmelser. Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet när närmare föreskrifter och bestämmelser utfärdas om bl.a. personalen, tjänstetillsättning och behörighetsvillkor. Utskottet föreslår att uttrycket "närmare bestämmelser" ersätts med "detaljerade bestämmelser" i 1 mom. Därmed elimineras den språkliga inkonsekvens som grundlagsutskottet har påtalat. Anmärkningen är en följd av att lagförslaget helt saknar bestämmelser om behörighetsvillkor för Skatteförvaltningens personal. Det är därför inte heller möjligt att utfärda närmare bestämmelser om saken.

15 §. Hörande av Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt innan ett ärende avgörs. Paragrafen anger vem som kan höra enheten för bevakning av skattetagarnas rätt innan ett ärende avgörs. Dessa är en enhet inom Skatteförvaltningen eller en skatterättelsenämnd. Utskottet

föreslår att uppräknningen för klarhetens skull kompletteras med centralskattenämnden, som verkar i anknytning till Skattestyrelsen utan att i organisatoriskt hänseende vara en del av Skatteförvaltningen.

16 §. Särskild skattelättnad. Paragrafen möjliggör en ny typ av skattelättnad när Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt, för att få ett förhandsbesked, har sökt ändring i beskattningen och den skattskyldige eller betalningsskyldige har påförts skatt eller avgift. Skatteförvaltningen kan i sådana fall också på tjänstens vägnar helt eller delvis bevilja befrielse från skatt eller avgift som tillfaller staten, från samfunds inkomstskatt, från skatteförhöjning och från dröjsmålspåföljder och andra påföljder. Kommunerna föreslås få motsvarande rätt i fråga om kommunalskatt.

Villkoret är då att ärendet ger rum för tolkning, att högsta förvaltningsdomstolen har meddelat beslut i ärendet och att det med avseende på likabehandlingen av de skattskyldiga och betalningsskyldiga vore oskäligt att driva in skatten. Beslutet om skattelättnad ska inte kunna överklagas.

Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras så att den bättre motsvarar propositionsmotiven. I 1 mom. 4 punkten stryks därför oskälighetskravet på det sätt som även grundlagsutskottet föreslår. Skattelättnad ska alltså kunna beviljas när de övriga villkoren uppfylls, om det är viktigt med beaktande av en likvärdig behandling av de skatt- eller betalningsskyldiga. Denna skrivning ändrar inte lagförslaget i sak men motsvarar bättre dess syfte.

Eftersom förfarandet med särskild skattelättnad är avsett att vara ett exceptionellt förfarande bör tolkningsmöjligheten enligt 1 mom. 1 punkten preciseras med ett konstaterande om att det inte får finnas någon vedertagen rättspraxis i den typ av ärenden som är föremål för ändringssökande. Med detta avses även situationer där rättspraxis har förändrats. Preciseringsen innebär att bestämmelsen är tillämplig på skattetagarens basala uppgifter så som de beskrivs exempelvis i 14 §.

Utskottet föreslår dessutom att det sista momentet med besvärsförbud stryks, vilket även grundlagsutskottet föreslår. Grundlagsutskottet har uttryckligen påpekat att den särskilda skattelättnaden skiljer sig från övriga skattelättnader genom att syftet är att få fram ett förhandsbeslut om en fråga som juridiskt kan tolkas på flera sätt. De frågor som ska överklagas väljs ut särskilt. I ett sådant sammanhang har bestämmelserna en så tydlig rättslig koppling till likabehandling av de skattskyldiga att besvärsförbudet måste strykas.

Finansutskottet förenar sig om denna syn och konstaterar dessutom att avgörandet inte kan tolkas extensivt när det gäller andra besvärsförbud i skattelagstiftningen. Dessutom anser utskottet att det är på sin plats att utfärda en allmän bestämmelse om saken i skatteförvaltningslagen eftersom möjligheten till skattelättnad rör många typer av skatt. Bestämmelsen lämpar sig väl i samband med andra bestämmelser om Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt, eftersom denna typ av lättnader har ett nära samband med enhetens verksamhet.

Ny 23 §. Behörighetsvillkor för generaldirektören. Utskottet föreslår en ny 23 § med bestämmelser om behörighetsvillkor för generaldirektören. Ändringsförslaget har initierats av grundlagsutskottet. Behörighetsvillkoren föreslås vara högre högskoleexamen, förtrogenhet med förvaltningsområdet och i praktiken visad ledarförmåga och ledarerfarenhet.

24 § (23 § i RP). Behandling och avgörande av förvaltningsklagan. Bestämmelsen gäller behörigheten att avgöra förvaltningsklagan över Skatteförvaltningens eller dess tjänstemäns verksamhet. Dessa ärenden avgörs av generaldirektören om inte behörigheten i arbetsordningen och inom ramen för bestämmelsen har delegerats till en enhetschef. En förvaltningsklagan över generaldirektören eller dennes ställföreträdare avgörs av finansministeriet.

Utskottet föreslår en ändring enligt vilken finansministeriet också ska avgöra en förvaltningsklagan över Enheten för bevakning av skat-

tetagarnas rätt eller dess tjänstemän. En klagan som riktas till Enheten för bevakning av skatte- tagarnas rätt över en tjänsteman där ska dock av- göras av enhetschefen. Detta gäller inte en kla- gan över enhetschefen själv.

Grundlagsutskottet tillstyrker denna ändring men hänvisning till 21 § i grundlagen, som strä- var efter att trygga en god förvaltning och kon- sekvens i lagstiftningen. Utan preciseringen kunde generaldirektören avgöra också förvalt- ningsklagan över Enheten för bevakning av skat- tetagarnas rätt, vilket inte är förenligt med en rättsövervakande enhets oberoende ställning. — Grundlagsutskottet tillägger ännu att även om fi- nansministeriet behandlar en eventuell klagan över generaldirektören påverkar detta inte på nå- got sätt justitiekanslerns eller justitieombuds- mannens uppgifter eller befogenheter.

25 § (24 § i RP). *Överföring av beskattningsbe- hörighet.* Paragrafen behandlar överföring av uppgifter mellan Skatteförvaltningens enheter.

Grundlagsutskottet har påpekat att rubriken bor- de motsvara bestämmelsens innehåll. Paragraf- rubriken bör därför preciseras så att den inte bara gäller överföring av behörighet utan också över- föring av uppgifter. — Motsvarande ändring bör också göras i de två följande paragraferna, dvs. 26 § (25 §) om tillräcklig service vid överföring av behörighet och 27 § (26 §) om publicering av och upplysning om överföring av behörighet.

Förslag till beslut

Med stöd av det som anförs ovan föreslår finans- utskottet

att lagförslag 2—24 godkänns utan ändringar och

att lagförslag 1 godkänns med ändring- ar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om Skatteförvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Uppgifter och organisation

1—3 §
(Som i RP)

4 §

Enheter

(1—3 mom. som i RP)

Också Ålands skattebyrå ingår i Skatteför- valtningen. (Nytt)

5 §

Skatteförvaltningens och enheternas arbetsord- ningar

I Skatteförvaltningens arbetsordning ges när- mare bestämmelser om Skatteförvaltningens or- ganisation, enheter, uppgifter och organisering- en av dem samt om enheternas behörighet och

huvudkontor. I Skatteförvaltningens arbetsordning kan dessutom ges bestämmelser om enheternas interna organisation och verksamhetsenheter, enheternas uppgifter och organiseringen av dem samt om verksamhetsenheternas behörighet och verksamhetsområden. Skatteförvaltningens arbetsordning publiceras i Finlands författningssamling.

(2 mom. som i RP)

6 §
(Som i RP)

2 kap.

Ledning och avgörande av ärenden

7 §

Generaldirektörens uppgifter och beslutanderätt

(1 och 2 mom. som i RP)

Generaldirektören beslutar om utfärdandet av en rättsnorm på föredragning av den behöriga tjänstemannen. Förslaget får inte beredas samtidigt med förvaltningsbesluten om tillämpningen av det. (Nytt)

Generaldirektören kan överta avgörandet av ett ärende som enligt 8 § skall avgöras av en enhet inom Skatteförvaltningen. Generaldirektören kan likväl inte överta avgörandet av ett enskilt beskattningsärende eller ett i 14—17 § avsett ärende som hänför sig till bevakningen av skattetagarnas rätt.

8 §
(Som i RP)

9 §

Närmare föreskrifter och bestämmelser

Genom förordning av statsrådet utfärdas *det detaljerade* bestämmelser om personal, tillsättande av tjänster, behörighetsvillkor och förordnande av ställföreträdare för generaldirektören och enhetscheferna. Närmare bestämmelser om

förvaltningen inom Skatteförvaltningen samt om de uppgifter som generaldirektören och andra chefstjänstemän har i anslutning till sin chefsställning kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

(2 mom. som i RP)

3 kap.

Skatterättelsenämnder

10—13 §
(Som i RP)

4 kap.

Bevakning av skattetagarnas rätt och annan talan

14 §
(Som i RP)

15 §

Hörande av Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt innan ett ärende avgörs

Utöver vad som annars föreskrivs i lag beträffande hörande av skattetagare, kan en enhet inom Skatteförvaltningen, *centralskattenämnden* eller en skatterättelsenämnd som behandlar ett ärende som gäller beskattning, förhandsbesked, förhandsavgörande eller rättelseyrkande ge Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt tillfälle att bli hörd innan ärendet avgörs.

16 §

Särskild skattelättnad

Skatteförvaltningen kan, på ansökan av den skatt- eller betalningsskyldige eller utan ansökan, helt eller delvis bevilja befrielse från en skatt eller avgift som tillfaller staten, från samfunds inkomstskatt, från skatteförhöjning och från dröjsmålspåföljder och andra påföljder, om

1) Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt har överklagat beskattningen av en skatt- el-

ler betalningsskyldig eller ett beslut av en besvärshögre instans, om ärendet lämnar rum för tolkning och det inte finns någon vedertagen rättspraxis,

(2 och 3 punkten som i RP)

4) det för att trygga en likvärdig behandling av de skatt- eller betalningsskyldiga är viktigt att bevilja skattelättnad.

(2 mom. som i RP)

(3 mom. utesl.)

17—19 §
(Som i RP)

5 kap.

Beskattningskostnader

20—22 §
(Som i RP)

6 kap.

Särskilda bestämmelser

23 § (Ny)

Behörighetsvillkor för generaldirektören

Generaldirektören ska ha högre högskoleexamen, vara förtrogen med förvaltningsområdet och ha i praktiken visad ledarförmåga och ledarfärdighet.

24 (23) §

Behandling och avgörande av förvaltningsklagan

(1 mom. som i RP)

Förvaltningsklagan över åtgärder av generaldirektören, dennes ställföreträdare eller Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt och dess tjänstemän avgörs av finansministeriet. En klagan som har anförts hos Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt över dess tjänstemäns åtgärder avgörs dock av chefen för enheten, bortsett från klagan över enhetschefens åtgärder. Finansministeriet kan överta avgörandet av ett principiellt viktigt klagomålsärende som handläggs inom Skatteförvaltningen.

25 (24) §

Överföring av uppgifter som gäller beskattning

(Som i RP)

26 (25) §

Tillräcklig service vid överföring av uppgifter

Skatteförvaltningen skall se till att den skattskyldige eller någon annan part i ett skatteärende får tillräcklig service i sitt ärende också vid den enhet inom Skatteförvaltningen som utan en överföring av uppgifter skulle vara behörig att verkställa beskattningen.

27 (26) §

Publicering av och upplysning om överföring av uppgifter

(Som i RP)

28 (27) §
(Som i RP)

FiUB 5/2008 rd — RP 148/2007 rd

Helsingfors den 11 mars 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Hannes Manninen /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Pertti Hemmilä /saml (delvis)
Bjarne Kallis /kd
Kyösti Karjula /cent
Jari Koskinen /saml (delvis)
Mikko Kuoppa /vänt
Reijo Laitinen /sd
Mika Lintilä /cent (delvis)
Tuija Nurmi /saml
Kirsi Ojansuu /gröna

Heikki A. Ollila /saml (delvis)
Heli Paasio /sd
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Petri Salo /saml (delvis)
Minna Sirnö /vänt
ers. Esko Ahonen /cent
Hanna-Leena Hemming /saml (del-
vis)
Timo Kalli /cent (delvis)
Lauri Kähkönen /sd
Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.