

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 33/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av i lagen om skatteförvaltningen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 oktober 2006 en proposition med förslag till lag om ändring av i lagen om skatteförvaltningen (RP 189/2006 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Helena Ikonen, finansministeriet

- lagstiftningsråd Arja Manner och specialmedarbetare Liisa Heikkilä, justitieministeriet
- specialmedarbetare Timo Rabinä, Skattestyrelsen
- överdirektör Ahti Leoska, Koncernskattecentralen
- direktör Timo Sipilä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- ekonomisk expert Helena Pentti, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- specialmedarbetare Annika Suorto, Finlands Kommunförbund
- chefsjurist Juha Koponen, Skattebetalarnas Centralförbund.

Centralhandelskammaren och Företagarna i Finland rf har lämnat skriftligt utlåtande i ärendet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om skatteförvaltningen ändras så, att Skattestyrelsen i större utsträckning än för tillfället genom förordnande får överföra beskattningsbehörighet avseende en viss skattskyldiggrupp till ett annat skatteverk, om beskattningen kräver särskild sakkunskap eller om överföringen är nödvändig för att skatteförvaltningens arbeten och uppgifter ska fördelas jämnare. Dessutom föreslås bestämmelserna

om överföring av behörighet som gäller särskilda fall bli kompletterade för att Skattestyrelsens förordnande även ska gälla offentligt noterade bolag.

I lagen föreslås även ett särskilt omnämnande om Koncernskattecentralen, eftersom dess uppgifter och behörighet avviker från övriga skatteverk.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Utskottet tillstyrker propositionen, men med ändringar.

Propositionen ingår i ett större lagstiftningspaket som syftar till en revidering av beskattningsförfarandet som ska göra beskattningsförfarandet så ändamålsenligt som möjligt inte bara med hänsyn till likabehandlingen av skattskyldiga utan också för resursanvändningen inom förvaltningen. Riksdagen har tidigare godkänt propositionerna RP 57/2004 rd och RP 91/2005 rd, som ingår i samma paket och som bl.a. utvidgade utomståendes skyldighet att lämna uppgifter och förnyade deklarationsskyldigheten vid personbeskattning.

Nu är avsikten att med tillräckligt flexibla befogenhetsbestämmelser se till att Skattestyrelsen i förekommande fall kan överföra uppgifter på ett annat skatteverk eller en annan skatterättsenämnd. Detta går enligt propositionen för sig om beskattningen kräver särskild sakkunskap eller om överföringen är nödvändig för främjande av en jämn fördelning av skatteförvaltningens arbete och uppgifter. Skattestyrelsens förordnande kan också gälla offentligt noterade bolag.

Utskottet ser propositionen som en konsekvent led i den utveckling av skatteförvaltningen som pågått redan länge och ställer sig positivt till den. De föreslagna ändringarna medger en rationellare och effektivare användning av expertisen och resurserna vid skatteförvaltningen. De bidrar därmed också till en jämlikare behandling av de skattskyldiga och en skatteharmonisering. Möjligheten att centralisera beskattningen av föreningar och stiftelser är ett bra exempel på detta. Dessutom ger en regional arbetsutjämning goda möjligheter att leva upp till skatteförvaltningens personalstrategi som framför allt tar sikte på att 1 200 årsverken ska kunna sparas in genom naturlig avgång fram till 2011.

Propositionen garanterar också enligt utskottet en betryggande lokal kundtjänst i och med att lagen får en bestämmelse om detta. Det framgår också tydligt av propositionsmotiven att ambi-

tionen är att tillgodose kundernas behov och bl.a. slå vakt om den svenskspråkiga kundservicen. Eftersom ärendena numera också i övrigt allt mer sköts per telefon och elektroniskt, håller den lokala serviceaspekten att förlora i betydelse. Dessutom har erfarenheterna hittills av koncentrerat bl.a. till Koncernskattecentralen och företagsskattebyråerna mestadels varit positiva såväl ur kund- som skatteförvaltningsperspektiv. Förslaget medger en fortsatt centralisering av beskattningen av krävande företagskategorier samtidigt som beskattningen av privatpersoner med vanlig inkomstbildning kan överföras för att arbetena och uppgifterna ska fördelas jämnare.

Utskottet har ingenting att invända mot de stora innehållsliga linjerna i propositionen. Justitieministeriet har emellertid kommit med en del lagsstiftningstekniska anmärkningar som föranleder preciseringar i 1 §, 13 § och 13 c §. Dessutom föreslår utskottet att besvär över inkomstbeskattning som verkställts av Koncernskattecentralen inte ska decentraliseras till de regionala förvaltningsdomstolarna. Besvären ska alltså fortsatt behandlas centraliserat vid Helsingfors förvaltningsdomstol. För det krävs att 13 § 4 mom. i den gällande lagen tas in i den nya bestämmelsen med moderniserad terminologi.

Detaljmotivering

Utskottet föreslår följande ändringar i lagförslaget:

Utfärdande av statsrådsförordning om skatteverken (1 §)

Enligt 1 § 2 mom. i lagförslaget bestämmer statsrådet skatteverkens antal, namn och tjänsteområde. Justitieministeriet har påpekat att trots formuleringen avses här bemyndigande att utfärda förordning. Utskottet föreslår att skrivningen preciseras för att normgivningsbemyndigandet ska framgå tydligt. Bestämmelser om skatteverkens antal, namn och tjänsteområde utfärdas genom förordning av statsrådet.

Överföring av beskattningsbehörighet (13 § 1—3 mom.)

I 13 § föreslås att Skattestyrelsen kan förordna att ett annat skatteverk och en annan skatterättsenämnd ska vara behöriga beskattningsmyndigheter.

Justitieministeriet anser att det måste göras en klar distinktion i paragrafen mellan Skattestyrelsens normgivningsbehörighet och förvaltningsbeslut. Det förstnämnda handlar om det i punkterna 1—4 i föreslagna 13 § 2 mom., medan punkt 5 gäller förvaltningsbeslut. Skattestyrelsens normgivningsbefogenheter bör dessutom begränsas genom att binda dem till den särskilda sakkunskap som beskattningen kräver och behovet att jämma ut skatteförvaltningens uppgifter, anser ministeriet.

Justitieministeriet har också påpekat att bestämmelsen i föreslagna 13 § 3 mom. om Skattestyrelsens rätt att överta avgörandet av ett ärende är exceptionell i den förvaltningsrättsliga lagstiftningen. Men i och med den ingående hänvisningen är bestämmelsen tillräckligt begränsad vad tillämpningskriterierna beträffar. Trots det har ministeriet tyckt att bestämmelsen behöver en tydligare struktur. Det kan man uppnå t.ex. genom att flytta 5 punkten i 2 mom. till 3 mom. där man också kunde klargöra att det inte handlar om normgivning utan om ett enskilt förvaltningsbeslut. Bestämmelsen bör också kompletteras med att ett förvaltningsbeslut gällande överflyttning får överklagas genom besvär.

Utskottet föreslår att 13 § tydliggörs på det sätt justitieministeriet föreslagit. Dessutom behövs det andra preciseringar främst för att säkerställa att Koncernskattecentralens behörighet inte kringskärs och att kundunderlaget kan utvidgas och förordnandeförfarandet förenklas i enlighet med propositionens intention. För det behövs preciseringar enligt vilka Skattestyrelsens förordnande kan gälla

enligt punkt 1: försäkringsanstalter, kreditinstitut, finansiella institut och pensionsanstalter samt företag som ingår i samma koncern som dessa,

enligt punkt 3: offentligt noterade bolag samt företag som ingår i samma koncern som dessa,

enligt helt nya punkt 4: andra än i punkt 2 avsedda företag som ingår i en med en koncern jämförlik ekonomisk enhet. Med detta avses främst utländska moderbolags dotterbolag i Finland vars omsättning inte överskrider 50-miljonersgränsen i 2 punkten.

Överklagande av Koncernskattecentralens beskattningsbeslut (13 § 4 mom.)

I propositionen föreslås att beslut som Koncernskattecentralen fattat om inkomstskatt och skatteuppbörd får överklagas hos den förvaltningsdomstol till vars domkrets den skattskyldiges hemkommun hör. Ändringen går till så att i 13 § stryks det nuvarande 4 mom. enligt vilket Helsingfors hovrätt behandlar alla besvär.

Justitieministeriet har tillstyrkt att handläggningen av besvär decentraliseras såsom regeringen föreslagit. En oavhängig domstols behörighet bör enligt ministeriet på det hela taget inte kopplas till en organisationsstruktur som enbart tjänar förvaltningen. Dessutom är en decentralisering viktig för att de regionala förvaltningsdomstolarna ska kunna utvecklas på lika villkor och tillgången till rättsskydd och en regional jämställdhet därmed i görligaste mån garanteras i hela landet. Det stora problemet är att Helsingfors förvaltningsdomstol får ta emot närapå hälften av alla ärenden som kommer till förvaltningsdomstolarna. Det föreligger alltså ett generellt behov av att decentralisera handläggningen av ärendena. Just nu sitter en arbetsgrupp för utveckling av ändringssökandet i fråga om indirekta skatter och grunnar på om det exempelvis kunde gå att decentralisera den handläggning av momsbesvär som nu är koncentrerad till Helsingfors förvaltningsdomstol. Arbetsgruppens mandattid löper ut den 31 mars 2007.

Utskottet förstår i och för sig justitieministeriets argument, men anser att denna separata fråga inte har någon avgörande betydelse för för-

valtningsdomstolarnas regionala arbetsfördelning. Under ärendets behandling framgick det nämligen att av de inkomstskattebesvär som Koncernskattecentralens kunder lämnat in 2003—2006 skulle endast ett fåtal ha hamnat någon annanstans än hos Helsingfors förvaltningsdomstol på grundval av hemort. Även om antalet skulle stiga något när Koncernskattecentralens kunder ökar, skulle antalet besvär fortfarande vara litet i relation till alla aktuella mål vid Helsingfors förvaltningsdomstol. Just nu är ca 8 400 mål aktuella vid domstolen.

Att Koncernskattecentralens kunders skatteärenden har en speciell karaktär och att det förekommer en koncernkoppling mellan olika bolag ser utskottet som det främsta argumentet för att besvären ska handläggas centraliserat. Alla åtgärder avseende företag, skattegranskningar in-

begripna, företas koncernvis. Det är alltså koncernen som skattegranskas oavsett vilken hemort något av dess företag har. Om besvären splittrades upp skulle granskningen på koncernnivå omintetgöras. Det kunde också leda till att samma rätts- eller bevisfråga prövas av såväl Helsingfors förvaltningsdomstol som en eller flera regionala förvaltningsdomstolar. För en centralisering talar därmed både materiella och processuella skäl.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om skatteförvaltningen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 18 december 1995 om skatteförvaltningen (1557/1995) 1 § 2 mom. och 13 §, sådana de lyder, 1 § 2 mom. i lag 637/1997 samt 13 § delvis ändrad i sistnämnda lag och i lagarna 504/1998 och 228/1999, samt
fogas till 1 § ett nytt 3 mom., i stället för det 3 mom. som upphävts genom nämnda lag 504/1998 och till lagen en ny 13 a—13 c § som följer:

1 §

Skatteförvaltningen

Skatteförvaltningen leds av skattestyrelsen. Under skattestyrelsen finns skatteverk, vilkas antal, namn och tjänsteområde bestäms genom förordning av statsrådet. För beskattningen av stora företag samt koncerner finns som skatteverk under skattestyrelsen Koncernskattecentralen med hela landet som tjänsteområde.

(3 mom. som i RP)

13 §

Överföring av beskattningsbehörighet

Med avvikelse från vad som stadgas annanstans i lag om det skatteverk och den skatterättsenämnd som är behöriga vid beskattningen, kan Skattestyrelsen förordna om överföring av uppgifter till ett annat skatteverk eller en annan skatterättsenämnd, om beskattningen kräver särskild sakkunskap eller om överföringen behövs för en jämnare fördelning av skatteförvaltningens arbete och uppgifter.

Skattestyrelsens förordnande om överföring av uppgifter kan gälla

1) försäkringsanstalter, kreditinstitut, finansiella institut och pensionsanstalter samt företag som ingår i samma koncern som dessa,

(2 punkten som i RP)

3) offentligt noterade bolag samt företag som ingår i samma koncern som dessa,

4) andra än i 2 punkten avsedda företag som ingår i en med en koncern jämförlig ekonomisk helhet,

5) andra grupper av skattskyldiga (*utesl.*) eller en del av skattskyldiga (*utesl.*), samt

(Punkt 5 i RP *utesl.*)

(6 punkten som i RP)

Om beskattningen av en enskild skattskyldig kräver särskild sakkunskap eller om en opartisk beskattning kan äventyras hos det skatteverk som annars skulle vara behörigt, kan Skattestyrelsen till de delar den bestämmer förordna ett annat skatteverk att vara behörig myndighet eller själv överta avgörandet av ett ärende. Beslut

som getts med stöd av detta moment får inte överklagas genom besvär.

När Koncernskattecentralen är behörig beskattningsmyndighet är Helsingfors förvaltningsdomstol behörig förvaltningsdomstol. I fråga om rättelseyrkande och ändringssökande tillämpas vad som föreskrivs annanstans. (Nytt)

13 a—13 b §

(Som i RP)

13 c §

Publicering av och upplysning om överföring av behörighet

Skattestyrelsens förordnande enligt 13 § 1 och 2 mom. skall publiceras i Finlands författningssamling (*utesl.*). De skattskyldiga skall dessutom alltid upplysas om att behörigheten har överförts.

(1 mom. som i RP)

(2 mom. *utesl.*)

Helsingfors den 21 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Koski /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Reijo Laitinen /sd (delvis)
Mika Lintilä /cent (delvis)
Pekka Nousiainen /cent
Tuija Nurmi /saml
Pirkko Peltomo /sd
Livo Polvi /vänst

Virpa Puisto /sd (delvis)
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Eva Biaudet /sv (delvis)
Esko Kiviranta /cent
Reijo Kallio /sd (delvis)
Jaana Ylä-Mononen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.