

Chefsjustitieombudsmannen  
Erik Nymansson

## Uttalanden om Skatteverkets handläggningstider i två ärenden om återbetalning av mervärdesskatt och om vikten av att kunna följa ett ärende genom att ta del av dagboksblad eller liknande

**Beslutet i korthet:** Skatteverket beslutade att utreda ett bolags mervärdesskatte-deklarationer och att skjuta upp återbetalningen av överskjutande ingående mervärdesskatt. När Skatteverket avslutade ärendena hade det gått två år och fyra månader respektive två år och tre månader sedan utredningarna inleddes.

ChefsJO konstaterar att ärenden om sådan återbetalning är av förturskaraktär. Samtidigt har Skatteverket ett omfattande utredningsansvar, som i ärenden av aktuellt slag kan vara mycket tidskrävande. ChefsJO slår fast att det inte har förekommit några längre perioder av passivitet i handläggningen och att den utdragna processen till viss del har berott på att bolaget inte har tillhandahållit efterfrågat underlag. Vidare konstateras att Skatteverket har haft ett omfattande material att gå igenom. Trots det allmänna skyndsamhetskrav som gäller bedömer chefsJO att handläggningstiderna är godtagbara.

ChefsJO vill också påminna om de uttalanden som han gjorde efter en inspektion av Skatteverket under våren 2023. Vid inspektionen uppmärksammades att de ärendehanteringssystem som Skatteverket använder är utformade på ett sätt som kan göra det svårt att överblicka vad som har hänt i ett enskilt ärende. ChefsJO framhåller vikten av att kunna följa ett ärende genom att ta del av ett dagboksblad eller liknande. Detta har betydelse dels för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt, dels för att en tillsynsmyndighet ska kunna granska ärendets hantering i efterhand.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 6 juli 2022 förde AA, i egenskap av ombud för Telecom care Nordic AB (bolaget), fram klagomål mot Skatteverket. Han anförde bl.a. följande.

Skatteverket utreder bolagets mervärdesskattedeclarationer för april, september och oktober 2020. Granskningen har pågått sedan september 2020 och är fortfarande inte avslutad. Av dagboksblad utskrivet i maj 2022 framgår att Skatteverket inte har vidtagit några handläggningsåtgärder sedan december 2021. Fördröjningen har fått stora negativa konsekvenser för bolaget, som nu

har över 27 miljoner kronor inlåsta på sitt skattekonto. Skatteverket har dröjt med att besvara en skrivelse som han skickade den 30 maj 2022.

AA bifogade bl.a. Skatteverkets förteckningar över diarieförda dokument respektive ej diarieförda dokument i två ärenden.

### **Utredning**

Anmälan remitterades till Skatteverket som yttrade sig den 24 november 2022. Yttrandet finns tillgängligt hos JO.

Skatteverket anförde i huvudsak följande.

Skatteverket har haft skäl att kontrollera om de objektiva förutsättningarna enligt mervärdesskattelagen är uppfyllda, samt om det förekommit mervärdesskattebedrägerier i något led av de transaktionskedjor som bolaget redovisat att det deltagit i. Till följd av den pågående granskningen beslutade Skatteverket att skjuta upp återbetalningen av överskjutande ingående mervärdesskatt. Inledningsvis inriktades utredningen på att skicka förelägganden och förfrågningar till bolaget och att granska svaren och dokumentationen som bolaget lämnade in. Eftersom svaren var bristfälliga och svåra att tolka beslutade Skatteverket att genomföra en revision avseende 2020 för att komma vidare i utredningen. Redan när revisionen inleddes i juni 2021 begärde Skatteverket att få del av verifikationer och filer ur e-hanteringssystemet. Först i slutet av 2021 fick Skatteverket del av dessa.

Den aktuella typen av skatteutredning, som innefattar att utreda olika led i en affärskedja och begära handräckning från andra länder, tar i regel lång tid. Bolagets dokumentation har varit bristfällig, vilket avsevärt har fördröjt utredningsarbetet. Skatteverket har fortlöpande vidtagit handläggningsåtgärder för att få in nödvändigt underlag. Under perioden april till oktober 2020 sålde bolaget varor för 167 miljoner kronor. Underlaget har därför varit mycket omfattande. Utredningen har bedrivits så skyndsamt som har varit möjligt utifrån givna förutsättningar. Handläggningstiden är inte anmärkningsvärt lång i förhållande till ärendets komplexa karaktär. Det har inte heller varit möjligt att fatta delbeslut om den ingående överskjutande mervärdesskatten, eftersom dokumentationen genomgående har varit bristfällig.

När det gäller det e-postmeddelande som bolagets ombud skickade till en sektionschef den 30 maj 2022 har det framkommit att sektionschefen uppgav att han skulle försöka återkomma med ett skriftligt svar samma vecka men glömde att göra detta innan han gick på semester. Han svarade först den 19 juli 2022. Dröjsmålet beror på ett beklagligt förbiseende och hanteringen innebär en brist i handläggningen av ärendet.

AA fick tillfälle att kommentera Skatteverkets remissvar.

Därefter begärde JO in upplysningar från Skatteverket, varvid följande framkom. Den 9 december 2022 skickade Skatteverket ett förslag till beslut till bolaget. Sista dag för svar var den 2 januari 2023. Inga synpunkter inkom från bolaget. Den 2 februari 2023 meddelade Skatteverket sitt beslut.

JO begärde in Skatteverkets beslut om mervärdesskatt för perioderna januari till oktober 2020. Av beslutet framgår bl.a. att bolaget ska betala ca 37 miljoner kronor i mervärdesskatt.

## **Bedömning**

### **Handläggningstiden**

I 9 § förvaltningslagen (2017:900) anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Ärenden som gäller återbetalning av överskjutande ingående mervärdesskatt är av förturskaraktär (se 14 kap. 5 § skatteförfarandeförordningen [2011:1261] och RÅ 85 2:77).

Av 23 § förvaltningslagen framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. I fråga om skatteärenden anges i 40 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) att Skatteverket ska se till att ärendena blir tillräckligt utredda. En av grundprinciperna i taxeringsförfarandet är att ärendena ska utredas hos Skatteverket. Ett ärende ska i princip vara färdigutrett innan det når domstol (se prop. 2010/11:165 s. 409).

Eftersom förvaltningsärendens art och komplexitet varierar är det inte möjligt att ange en genomsnittlig normaltids för ärendehandläggning som kan tjäna som tumregel för alla typer av förvaltningsärenden. I flertalet fall bör dock handläggningstidens längd i första hand påverkas av hur komplicerade ärendena är att utreda, hur snabba parterna är med att tillhandahålla behövligt underlag för myndighetens prövning, hur många parter handläggningen involverar och liknande omständigheter som påverkar ärendets omfattning. Om beslutet i ett ärende har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden har den enskilde normalt anledning att ställa höga krav på snabb handläggning (se t.ex. JO 2018/19 s. 662, dnr 1145-2016, samt mitt beslut den 25 mars 2022, dnr 998-2021 och 1610-2021).

Av utredningen framgår att de två aktuella ärendena inleddes hos Skatteverket i september 2020 respektive november 2020. Skatteverket meddelade sitt beslut den 2 februari 2023. Handläggningstiderna var alltså ca två år och fyra månader respektive två år och tre månader.

Som framgår ovan är ärenden som gäller återbetalning av överskjutande ingående mervärdesskatt av förturskaraktär. Samtidigt har Skatteverket ett omfattande utredningsansvar, som i ärenden av detta slag kan vara mycket tidskrävande. Skatteverket har framhållit att det i detta fall har varit nödvändigt att kontrollera bl.a. om det förekommit mervärdesskattebedrägerier i något led av de transaktionskedjor som bolaget redovisat att det deltagit i.

Skatteverkets remissvar och de inlämnade förteckningarna visar att myndigheten, under den inledande handläggningen av ärendena, löpande har skickat förelägganden och frågor till bolaget i syfte att få in det underlag som krävs för bedömningen. Den 7 juni 2021 beslutade Skatteverket om revision av bolaget.

När det gäller den därefter följande handläggningen har det bl.a. framkommit att Skatteverket, i anslutning till beslutet om revision i juni 2021, uppmanade bolaget att ge in vissa filer ur e-hanteringssystemet. Därefter påminde myndigheten bolaget om filerna vid två tillfällen. Till slut inhämtades de efterfrågade filerna av Skatteverkets it-revisorer i december 2021.

Efter den 15 december 2021 finns det, som AA framhållit, inga anteckningar om vidtagna handläggningsåtgärder i de förteckningar som Skatteverket tillhandahållit sedan han begärt ut dagboksbladen. Skatteverket har dock i sitt remissvar uppgett att myndigheten, efter det att filerna inhämtades, bl.a. har skickat ett flertal framställningar om handräckning till skattemyndigheter i andra EU-länder. Det har framkommit att Skatteverket har inväntat svar från de utländska myndigheterna och att det sista svaret inkom i juni 2022. Vidare har Skatteverket framhållit att underlaget har varit mycket omfattande. Av remissvaret framgår att myndigheten har haft att gå igenom över 7 000 kundfakturer och kontrollera om dessa är bokförda och redovisade.

Jag kan konstatera att det inte har förekommit några längre perioder av passivitet i handläggningen. Vidare har det inte framkommit annat än att de åtgärder som vidtagits har varit nödvändiga av utredningsskäl. Den utdragna processen beror också till viss del på att bolaget inte har tillhandahållit det underlag som Skatteverket har efterfrågat. Det har visserligen gått ca fem månader från det att det sista svaret från en utlandsmyndighet kom in till Skatteverket till dess att myndigheten höll en preliminär slutgenomgång med bolaget. Skatteverket har emellertid haft ett omfattande material att gå igenom. Av betydelse är också att revisionen har avsett bolagets redovisning av mervärdesskatt för hela kalenderåret 2020 och att det, enligt Skatteverkets uppfattning, inte har varit möjligt att fatta delbeslut. Min bedömning är därför – trots det allmänna skyndsamhetskrav som gäller för återbetalning av mervärdesskatt – att handläggningstiderna är godtagbara i detta fall. Jag saknar därmed skäl att kritisera Skatteverket i denna del.

#### Dröjsmål med att besvara bolagets skrivelse

I 6 § förvaltningslagen anges följande. En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Av handlingarna framgår att AA den 30 maj 2022 lämnade in en skrivelse till en sektionschef vid Skatteverket. Han uppgav bl.a. att han förväntade sig svar om en planerad tid för beslutet. Den 8 juni skickade sektionschefen ett

e-postmeddelande till AA och uppgav att han skulle försöka återkomma med ett skriftligt svar på skrivelsen samma vecka. Så skedde emellertid inte utan sektionschefen svarade först den 19 juli.

Skatteverket har medgett att dröjsmålet med att besvara skrivelsen utgör en brist i handläggningen. Jag instämmer i den bedömningen. Skatteverket förtjänar viss kritik för sin hantering.

#### Avslutande synpunkter

Avslutningsvis noterar jag att de förteckningar som Skatteverket tillhandahöll i april 2022, sedan AA begärt ut dagboksblad, gav intrycket av att myndigheten inte hade vidtagit några handläggningsåtgärder sedan den 15 december 2021. Det var först sedan JO beslutat att granska handläggningen av ärendena och remitterat anmälan till Skatteverket som det framkom att myndigheten hade vidtagit åtgärder även efter nämnda datum, bl.a. genom att skicka framställningar om handräckning till skattemyndigheter i andra EU-länder. Det har inte framkommit om, och i så fall var, Skatteverket har diariefört dessa framställningar och andra händelser eller åtgärder som vidtagits efter den 15 december 2021. Jag konstaterar att det beslut som Skatteverket meddelade i februari 2023 har ett annat ärendenummer än de förteckningar som AA har bifogat sin anmälan.

I detta sammanhang vill jag hänvisa till de uttalanden som jag gjorde efter en inspektion av Skatteverket, skatteavdelningen, skatteområde 5, i mars 2023. Vid inspektionen uppmärksammade jag att de olika ärendehanteringssystem som Skatteverket använder – ibland samtidigt – är utformade på ett sätt som kan göra det svårt att överblicka vad som har hänt i ett enskilt ärende. Jag uttalade att detta är bekymmersamt, eftersom det kan vara avgörande för att en enskild ska kunna ta till vara sin rätt att den enskilde kan förstå vad som sker i ärendet. En tydlig dokumentation som är lätt att följa är också en förutsättning för att myndighetens hantering i efterhand ska kunna granskas av en tillsynsmyndighet. Jag uttalade också att jag förutsätter att Skatteverket ser över vilka åtgärder som kan vidtas för att göra det lättare för utomstående att få insyn i myndighetens handläggning (se inspektionsprotokoll i ärende med dnr 2114-2023).

Jag vill påminna om de uttalanden som jag gjorde efter inspektionen. Att kunna följa ett ärende genom att ta del av ett dagboksblad eller liknande har betydelse inte bara för den enskilde och inte bara vid en närmare granskning av ett ärende. Överblicken av ett ärende är viktig också för att tillsynsmyndigheten över huvud taget ska kunna ta ställning till om handläggningen av ett ärende behöver granskas eller inte.

Ärendet avslutas.

Erik Nymansson

Ärendet har föredragits av Emilia Franke. Byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.