



Til

Folketinget - Skatteudvalget

L 212 - Forslag til lov om ændring af skatteforvaltningsloven og forskellige andre love (Ny klagestruktur på skatteområdet og ændringer som følge af idriftsættelsen af Ét Fælles Inddrivelsessystem m.v.)

Hermed sendes kommentaren til henvendelsen fra Foreningen af Danske Skatteankenævn (bilag 14).

Holger K. Nielsen

/Per Hvas

Mulighed for frit valg mellem nævn og Landsskatteretten

Foreningen af Danske Skatteankenævn (herefter benævnt FDS) finder det uhensigtsmæssig, at klagerne – for så vidt gælder klager, der visiteres til skatte- og vurderingsankenævnene – i stedet kan vælge at få deres klage behandlet i Landsskatteretten.

Kommentar:

Der henvises til mine kommentarer til den tidligere henvendelse fra FDS til Skatteudvalget (L 212, bilag 6).

Mulighed for at undlade at udarbejde sagsfremstilling

FDS anfører, at det fremgår af forslaget, at sekretariatet kan undlade at udarbejde sagsfremstilling, hvis de indstiller, at en klage imødekommes fuldt ud. Uden en sagsfremstilling eller andet, der kan give nævnet en begrundet overbevisning, vil nævnet ikke være i stand til at træffe en reel afgørelse, men alene være henvist til sekretariatets vurdering.

Kommentar:

Forslaget om, at sagsfremstilling kan undlades, hvis skatteankeforvaltningen indstiller, at klageren skal have fuldt ud medhold, og sagens parter i øvrigt er enige om afgørelsen, hænger sammen med, hvorledes sagsfremstillingsreglerne i skatteforvaltningsloven er udformet. Det fremgår af disse, at der skal udarbejdes en sagsfremstilling, som herefter skal sendes i høring hos klageren. Det er ikke hensigtsmæssigt at bruge tid på denne høring, hvis skatteankeforvaltningen ønsker at indstille, at der gives fuldt ud medhold, og sagens eventuelt andre parter i øvrigt er enige heri.

Af forretningsordenen for ankenævnene fremgår det i dag, at ankenævnene skal have en sagsfremstilling, uanset at klageren skal have fuldt ud medhold. Når der gives fuldt ud medhold, er det formelt set ikke en sagsfremstilling i skatteforvaltningslovens § 19's forstand, fordi den ikke skal til høring hos klageren. Det er en sagsfremstilling efter forretningsordenen. Der vil fortsat i forretningsordenen skulle være regler om, at ankenævnene skal have et grundlag for at træffe deres afgørelser – også når klageren skal have fuldt ud medhold.

Sagsfremstillingen sendes i høring forinden den forelægges for nævnet

FDS anfører, at efter det fremsatte lovforslag skal sekretariatet udarbejde sagsfremstilling og forslag til afgørelse, og sende dette i høring, inden sagen forelægges for den egentlige afgørelsesmyndighed (ankenævn eller Landsskatteretten).

Hvad sker der, hvis nævnet ikke er enig i sekretariatets indstilling? Hvis sagerne i realiteten færdigforhandles i sekretariatet uden nævnsmedlemmer, vil lægmændene blive overflødiggjort.

Det vil svække klagerens retssikkerhed, og ankenævnene/Landsskatteretten vil alene blive opfattet som dem, der godkender embedsmændenes afgørelse.

Kommentar:

Der er tale om en harmonisering af reglerne, så der gælder ensartede regler for Landsskatteretten og ankenævnene. Ensartede regler er en fordel for klageren, som undergives stort set samme sagsgang, uanset hvilken myndighed der skal behandle klagen. Desuden medvirker

det til at skabe mulighed for større effektivitet i det fælles sekretariat. Endelig er ensartede sagsbehandlingsregler en fordel i et system som det foreslåede, hvor sager kan omvisiteres mellem klagemyndighederne. Der kan endvidere peges på, at Skatteministeriets Retssikkerhedschef er blandt dem, som har anbefalet mere ensartede regler.

Udkastet til afgørelse binder ikke den myndighed, der skal træffe afgørelsen, og det vil naturligvis blive gjort klart for klageren, at den sagsfremstilling, der udsendes, alene er udtryk for skatteankeforvaltningens opfattelse. Hvis der er en uenighed mellem skatteankeforvaltningen og et ankenævn eller Landsskatteretten, er det ikke udtryk for en svækkelse af retssikkerheden, at klageren bliver gjort opmærksom på denne uenighed. Tværtimod vil det være en væsentlig viden for klageren i dennes eventuelle overvejelser om at indbringe sagen for domstolene.

Det synes ikke at være opfattelsen i dag, at retsmedlemmerne i Landsskatteretten er underlagt embedsmændene. Der er derfor heller ingen grund til at tro, at det vil være tilfældet i den foreslåede klagestruktur.

Sekretariatets mulighed for at indkalde SKAT til møde

FDS foreslår, at ankenævnene ligesom sekretariatet skal have mulighed for at indkalde SKAT til et møde, hvor også borgeren deltager. FDS undrer sig dog over, at muligheden for at indkalde SKAT sammen med klageren er begrænset til sekretariatet, da det er nævnet/Landsskatteretten, der træffer den endelige afgørelse.

Kommentar

Der er ikke med forslaget tilsigtet nogen ændring i Landsskatterettens muligheder for at lade SKAT deltage i retsmøder.

For så vidt angår ankenævnene, er det væsentligt at fastholde, at de skal være borgernære klageorganer, hvor klageren kan møde op uden rådgivere og forklare sin sag overfor lægmænd. Hvis man som i Landsskatteretten indfører mere domstolslignende retsmøder, hvor SKAT og klageren sættes op som modparter, vil dette blive modvirket.

Dissens i ankenævnene

FDS anfører, at det fremgår, at nævnenes afgørelser skal indeholde oplysninger om eventuel dissens. Oplysninger om dissens kan imidlertid sætte det enkelte medlem under pres fra lokalsamfundet, og der kan være risiko for, at medlemmerne vil føle sig pressede til en bestemt afgørelse og dermed miste en del af deres uafhængighed.

Kommentar:

Efter forslaget træffer ankenævnene i lighed med Landsskatteretten endelige administrative afgørelser. Med henblik på at sikre klageren bedst mulige vilkår for at vurdere sin retsstilling, er det væsentligt, at der såvel i ankenævnene som i Landsskatteretten er regler om, at dissenser skal oplyses.

Tilsyn med den 3. myndighed, Skatteankeforvaltningen

FDS foreslår, at der indføres et tilsyn med skatteankeforvaltningen. Tilsvarende er foreslået af Retssikkerhedschefen i dennes høringssvar.

Kommentar:

Især i den første tid efter etableringen af den nye klagestruktur vil der være et behov for, at de forskellige interessenter inddrages. At etablere et nyt overordnet tilsynsorgan i klagestrukturen forekommer dog unødigt bureaukratisk. Derfor er der ikke indsat regler herom i lovforslaget. Spørgsmålet om, hvordan en inddragelse af de relevante interessenter sikres bedst, vil derimod kunne indgå i forbindelse med udformningen af de nærmere regler for skatteankeforvaltningen i medfør af den foreslåede nye § 4 a i skatteforvaltningsloven.

Ikrafttrædelsesbestemmelser

FDS foreslår en overgangsordning, hvorefter der først sker visitering af uafsluttede sager pr. 30. juni 2014. Herved kan de nuværende nævn fortsætte perioden ud (udløber den 30. juni 2014) med den nugældende forretningsorden og sagsbehandlingsregler. Nævnene vil i perioden primært behandle klager, der er modtaget forud for 1. januar 2014. Forslaget vil samtidig betyde, at Skatteankeforvaltningen vil få mulighed for at etablere sig primo året uden samtidig at skulle visitere alle ikke afsluttede sager.

Kommentar:

En udskydelse af de foreslåede nye visiteringsregler vil medføre, at afskaffelsen af adgangen til at påklage ankenævnsafgørelser til Landsskatteretten også bør udskydes. Uden de foreslåede visiteringsregler, vil det således bl.a. ikke kunne sikres, at principielle sager kan behandles af Landsskatteretten, hvis der ikke er adgang til at påklage en ankenævnsafgørelse til Landsskatteretten.

En udskydelse af afskæringen af adgangen til at påklage ankenævnsafgørelser til Landsskatteretten vil herefter føre til, at også etablering af det fælles sekretariat bør udskydes. Hvis muligheden for at påklage ankenævnenes afgørelser til Landsskatteretten fortsætter efter etableringen af skatteankeforvaltningen, vil der være en lang række sager, hvor skatteankeforvaltningen skal være opmærksom på at de samme medarbejdere ikke behandler samme sag både ved ankenævnsbehandlingen og Landsskatteretsbehandlingen.

Reelt indebærer forslaget derfor en udskydelse af ikrafttrædelsestidspunktet.

Jeg mener ikke, at det er hensigtsmæssigt at udskyde ikrafttrædelsen og dermed de forbedringer af klagestrukturen, som lovforslaget medfører, til udløbet af de nuværende ankenævnsmedlemmers funktionsperiode.

Økonomi

FDS gør gældende, at en meget væsentlig del af klagerne må formodes at ville søge mod LSR, især på vurderingsområdet, fordi der i Landsskatteretten – i modsætning til, hvad der gælder i nævnene – er omkostningsdækning. Både udgifterne til opnormering af retsmedlemsantal i Landsskatteretten og til øget omkostningsdækning ses imidlertid ikke belyst i hverken udkast eller lovforslag.

Kommentar:

Lovforslaget indebærer en besparelse vedrørende omkostningsgodtgørelse som følge af, at der ikke skal ydes omkostningsgodtgørelser i samme personskattesager både ved skatteankenævnet og Landsskatteretten.

Grundet det forholdsvis store antal sager, der i dag påklages fra vurderingsankenævnene til Landsskatteretten, er det desuden ikke givet, at stigningen i antallet af vurderingssager, der skal behandles af Landsskatteretten, vil være stor i forhold til i dag. En forholdsvis stor del

af de sager, som vil blive valgt behandlet i Landsskatteretten vil formentlig være sager, som allerede i dag påklages til denne.

For så vidt angår opnormering af antallet af retsmedlemmer i Landsskatteretten, er der ikke i lovforslaget foreslået noget sådant. Hvis det imidlertid ved en evaluering af den nye klagestruktur viser sig, at Landsskatterettens sagsantal er øget betydeligt på bekostning af skatte- og/eller vurderingsankenævnene, vil det være muligt, at evalueringen kan føre til et forslag om at øge antallet af retsmedlemmer i Landsskatteretten og samtidigt nedsætte antallet af ankenævnsmedlemmer. Afhængigt af udformningen af en sådan justering, vil den kunne gøres på en omkostningsneutral måde.

Ensartet sagsforberedelse

FDS er af den opfattelse, at der ingen saglige grunde er til de ændringer, som synes at hvile på et ønske om ensartet sagsforberedelse. I stedet burde man have fastholdt det i udkastet anvendte princip om anvendelse af den for det enkelte område mest hensigtsmæssige sagsforberedelse.

Kommentar:

Der henvises til kommentarerne under afsnittet ”Sagsfremstillingen sendes i høring forinden den forelægges for nævnet” ovenfor.

Konklusion

FDS anfører i indledningen, at flere af ændringerne forekommer ulogiske og uhensigtsmæssige, og deres konsekvenser synes ikke vurderet. Samlet set udgør de i bedste fald et uklart beslutningsgrundlag for politikerne, som bør oplyses yderligere, før endelig beslutning om ændring af klagestrukturen træffes.

I konklusionen anføres, at i det danske velfærdssystem med højt skattetryk og indviklede regler bør en ny klagestruktur være baseret på en langtidsholdbar, retssikkerhedsmæssig betryggende og økonomisk ansvarlig løsning. Der bør derfor nedsættes et udvalg, som kan forestå et sådant udredningsarbejde, således at politikerne får et oplyst grundlag at træffe deres beslutning på.

Beslutningen kan vise sig at blive alt fra en bevarelse af det nuværende system til en afskaffelse af alle ankenævn. FDS mener, at spørgsmålet er enkelt: Vil man det decentrale, borgernære lægmandssystem? I så fald gælder det om at kvalitetssikre dette. Det handler om udvikling, ikke afvikling.

Kommentar:

Der henvises til forklaringerne ovenfor i forhold til de ændringer, FDS har kommenteret.

Såvel Landsskatteretten som ankenævnsforeningerne som advokat- og revisororganisationerne har været inddraget i forbindelse med forberedelsen af forslaget. Det vil sige, før forslaget blev sendt i ekstern høring. Desuden har de indkomne høringssvar ført til væsentlige ændringer af lovforslaget. Lovforslaget har således ikke været forberedt i et formelt lovforberedende udvalg, men lovforslaget er ikke desto mindre udformet i en proces, hvor de relevante interessenter har været inddraget og hørt. Dermed mener jeg ikke, at der er grund til at udskyde lovforslaget med henblik på en sådan udvalgsbehandling.

Jeg er heller ikke enig i, at lovforslaget ikke udvikler, men afvikler, det borgernære lægmandssystem. Dels mener jeg, som anført i min kommentar til den tidligere henvendelse fra

FDS til Skatteudvalget, (L 212, bilag 6), at der stadig er behov for ankenævnene, og derfor tror jeg ikke, at ankenævnene bliver tømt for sager, hvis der indføres valgfrihed. Dels sikres der ankenævnene er bedre sekretariatsbetjening, hvilket kan øge kvaliteten af afgørelserne og dermed også være med til at sikre sagstilgangen til ankenævnene.