

186

Udkast til lovforslag om ny klagestruktur på skatteområdet – hvad mener de professionelle aktører på området herom?

af advokat (H) Torben Bagge, partner i Advokatfirmaet Tommy V. Christiansen og ekstern lektor i skatteret og forvaltningsret ved Aarhus Universitet

I artiklen vil jeg se nærmere på FDS' begrundelser i deres høringssvar for at tilslutte sig den foreslåede nye klagestruktur.

Indledning

I forlængelse af det i januar 2013 udsendte udkast til lovforslag om ny klagestruktur på skatteområdet har en række foreninger og organisationer m.v. nu tilkendegivet deres holdning til den i udkastet foreslåede ændring af klagesystemet på skatteområdet via en række høringssvar.¹

Fælles for de afgivne høringssvar er, at de alle – på nær Foreningen af Danske Skatteankenævn (FDS) – udtrykker bekymring og tillige undren over, at skatteydere ikke længere skal have mulighed for at klage til Landsskatteretten, der af alle professionelle aktører betegnes som en meget velfungerende administrativ instans, der sikrer retssikkerheden og ensartetheden på skatteområdet. De afgivne høringssvar er således på linje med de synspunkter, jeg er fremkommet med i mit åbne brev til Folketingets Skatteudvalg, offentliggjort i TfS 2013, 96.

FDS er således den eneste af aktørerne på skatteområdet, der har tilsluttet sig den foreslåede model med klagebehandling i én instans, hvilket foreningen ligefrem betegner som en "betydelig styrkelse af borgernes retssikkerhed." Men hvad bygger FDS egentlig denne opfattelse på?

Hurtigere og mere sikker afklaring af praksis på skatteområdet

Et af de forhold, som FDS fremhæver som en gevinst ved den foreslåede nye klagestruktur, er, at visiteringsordningen vil indebære, at der kommer "en mere sikker" afklaring af praksis på skatteområdet.

Dette må siges at være noget af et synspunkt fra FDS side når henses til, at man med den nye ordning vil få oprettet en lang række sideordnede myndigheder som øverste instans, i stedet for den nuværende struktur med Landsskatteretten som øverste administrative instans. Med den foreslåede nye klagestruktur synes det således betydeligt sværere at sikre en retsenhed på skatteområdet. Dette er netop ét af kritikpunkterne fra Dommerforeningens side, idet man i dag opfatter Landsskatteretten som garant for en betydelig retsenhed på skatteområdet, hvilket man tvivler på, at de regionale ankenævne kan leve op til. Jeg kan fuldt ud tilslutte mig Dommerforeningens synspunkt.

Særligt i forhold til principielle klagesager anfører FDS i sit høringssvar, at det nuværende klagesystem ikke sikrer, at sådanne sager rent faktisk også behandles som sådanne. I høringssvaret anfører FDS således følgende:

"Det betyder, at der i dag kan behandles sagsområder ved ankenævnene, som omhandler principielle fortolkningsspørgsmål, som ikke har været forelagt Skatterådet som bindende svar, og som heller ikke nødvendigvis bliver påklaget til Landsskatteretten."

Det er selvsagt prisværdigt, at man fra FDS' side omtaler det uheldige i, at ankenævnene behandler principielle sager. Men dette er ikke et argument for, at man af den grund skal fratage borgerne adgangen til at klage til Landsskatteretten; tværtimod synes dette at føre til, at man bør overveje at begrænse ankenævnenes kompetence.

FDS fremhæver som en gevinst ved den foreslåede nye klagestruktur, at visiteringsordningen

vil indebære, at der kommer en ”hurtigere” afklaring af praksis på skatteområdet, end under den nugældende ordning. Som leder af en skatteprocesafdeling der er ”storforbruger” af klagesystemet inden for skatteretten, kan jeg ikke nikke genkendende til en kortere sagsbehandlingstid hos ankenævnene, end hos Landsskatteretten. Tværtimod har en række ankenævn en uacceptabel lang sagsbehandlingstid, hvor borgernes foretræde for ankenævnets medlemmer tillige er tidsmæssigt besværliggjort af, at ankenævnet mødes relativt sjældent. Dette modsat Landsskatteretten, som er meget fleksibel og udpræget borgervenlig i forhold til berømmelse af møder i sagerne.

Lokal- og lægmandselementet bibeholdes

Et andet forhold, som efter FDS’ opfattelse er at anse som en gevinst ved den foreslåede model, er bibeholdelsen af det lokale og lægmandsbaserede ankenævn.

I relation til det lokale element anfører FDS i det afgivne høringsvar, at man hermed sikrer ”en let og tilgængelig mulighed for borgerne for at blive hørt.”

Naturligvis har ankenævnene den fordel, at der er en lokal nærhed til den enkelte skatteyder, men faktum er imidlertid, at ukomplicerede sager i Landsskatteretten nemt løses enten i form af telefonmøder eller et lokalt kontormøde i provinsen på et af SKATs centre. Med andre ord er geografien reelt ikke et problem i forhold til de sager, der behandles af Landsskatteretten, idet der udvises stor fleksibilitet i forhold til mødeafholdelse.

Til illustration af betydningen af det lokale islæt henviser FDS til vurderingssager, hvor ”besigtigelser er en reel mulighed.”

Hertil skal for det første bemærkes, at såfremt der er tale om værdiansættelse af en ejendom eller fordeling af en afståelsessum på jord, driftsbygninger og stuehus ved salg af en landbrugsejendom, vil det relevante retsskridt være udmeldelse af et syn og skøn – og ikke en besigtigelse af et lokalt skatteankenævn. Netop med henblik på at sikre denne professionelle tilgang i disse vurderingssager, blev adgangen til fuld omkostningsdækning i syns- og skønssager i 2007 udvidet til

også at gælde i skatteankenævnsager, således at disse sager på et så tidligt tidspunkt som muligt kunne finde deres korrekte afslutning.

Det synes som om, at skatteankenævnene er af den opfattelse, at de selv skal påtage sig den værdiansættende rolle via en besigtigelse af det pågældende aktiv, men det har på ingen måde været meningen fra lovgivers side.²

Argumentet for en lokal forankring i vurderingssager synes således ikke at kunne tillægges den betydning, som FDS antyder, idet der ofte vil være behov for udmeldelse af en professionel skønsmænd i denne type af sager. Ved den efterfølgende vurdering af den afgivne skønrapport har det lokale kendskab ingen betydning, idet Landsskatteretten lige så vel som det lokale skatteankenævn kan gennemgå en sådan skønrapport med henblik på afgørelse af selve den materielle skattesag.

For det andet er det et faktum, at Landsskatteretten i perioden fra 2010-2011 har ændret 77 pct. af de ejendomsvurderingssager, der blev påklaget til Landsskatteretten, til fordel for skatteyder,³ hvilket på ingen måde indikerer, at det skøn, som udøves af de lokale ankenævn, indeholder en høj grad af sikkerhed; tværtimod.

For så vidt angår lægmandselementet er FDS af den opfattelse, at et lægmandsorgan indeholder en høj grad af sikkerhed for borgerne for, at de skøn, som SKAT udøver, og de krav, som SKAT stiller til bevisførelse og dokumentation, ikke er urimelige og ude af trit med den almindelige retsopfattelse. Endvidere er det efter FDS’ opfattelse af afgørende betydning for skattesystemets legitimitet hos befolkningen, at man har mulighed for at mødes med et lægmandsorgan for at forklare sin egen sag.

Jeg kan tiltræde FDS’ opfattelse af, at det har afgørende betydning for skattesystemets legitimitet hos befolkningen, at man har mulighed for at mødes med et lægmandsorgan for at forklare sin egen sag. Men dette forudsætter, at de pågældende personer, der skal afgøre sagen, har den fornødne faglige indsigt til på kvalificeret vis at kunne afgøre en tvist mellem borgeren og SKAT. Det er netop denne manglende faglige indsigt hos medlemmerne af landets ankenævn, der er det store problem ved at fratage fysiske perso-

ner deres nu bestående mulighed for at klage til Landsskatteretten.

Som anført i min artikel i TFS 2013, 96 er det ud fra en retssikkerhedsmæssig betragtning dybt betænkeligt, såfremt fysiske personer ikke længere skal have krav på, at deres skattesag skal afgøres af personer, der har en relevant skatteretlig uddannelse, hvilket vil blive konsekvensen, hvis man fratager fysiske personer retskravet på at kunne indbringe deres skattesag for Landsskatteretten.

Medlemmerne i landets ankenævn er politisk udpeget, i hvilken forbindelse der ikke kræves nogen relevant skatteretlig indsigt eller anden form for uddannelse. Der er tale om et levn fra gamle dage, hvor skatten blev ansat skønsmæssigt baseret på skønnede privatforbrug – i dag er skattelovgivning som bekendt noget mere kompleks.⁴

For så vidt angår muligheden for som skatteyder at mødes med et lægmandsorgan, består denne mulighed netop i dag hos Landsskatteretten, der netop er sammensat med henblik på både at afspejle samfundet bredt, men også med henblik på at sikre en høj juridisk standard af de afgørelser, der træffes, hvilket betyder, at Retten er sammensat af dels jurister, dels lægfolk.⁵

Set med praktikerens øjne er det netop kombinationen af lægmænd og juridisk uddannet personale kombineret med en retsformand – hvis skatteretlige indsigt de facto er misundelsesværdig – der sikrer, at tvister inden for skatteretten afgøres både juridisk korrekt og med den fornødne ”sunde fornuft”. Set med en praktikers øjne forekommer det helt uforståeligt, at nogen kan sammenligne kvaliteten af den efterprøvelse, der sker hos landets ankenævn, med kvaliteten i Landsskatteretten. Dette er ikke udtryk for en personrettet kritik af medlemmerne af landets ankenævn; men det synes naivt at tro, at personer uden relevant uddannelse kan foretage en lige så kvalificeret efterprøvelse, som personer med en lang kvalificeret uddannelse.

Højt kvalificeret og specialiseret fællessekretariat

Et tredje forhold, som efter FDS’ opfattelse er at anse som en gevinst ved den foreslåede model, er

etableringen af et højt kvalificeret og specialiseret fællessekretariat, hvilket ifølge FDS vil sikre en højere grad af sikkerhed for, at klagesager afgøres ensartet og rigtigt fra starten.

I den forbindelse synes det imidlertid som om FDS helt overser, at der allerede er et sådant højt kvalificeret og specialiseret sekretariat hos Landsskatteretten, der fungerer til alles tilfredshed. Fra en praktikers synsvinkel giver det derfor anledning til undren, at man finder anledning til at ændre på en veldrevet og velrenommeret institution, som Landsskatteretten utvivlsomt er. En antagelse om, at man bare kan flytte de pågældende medarbejdere med over i det nye sekretariat, synes at være en noget virkelighedsfjern holdning at indtage i dagens Danmark. Som anført i min artikel i TFS 2013, 96 kan man efter min opfattelse ikke operere ud fra en forudsætning om, at man blot erstatter medarbejder A med medarbejder B.

Risikoen for, at værdifuld viden og kompetence går tabt ved den påtænkte ændring af klagesystemet, er i allerhøjeste grad til stede, og spørgsmålet i den forbindelse er, om det er værd at løbe en sådan risiko. Efter min opfattelse er det bestemt ikke det værd!

Omvendt har jeg stor forståelse for, at FDS anser det som en gevinst ved den foreslåede model, at landets ankenævn får en mere kvalificeret sekretariatsbehandling. Jeg er enig med FDS i, at der er behov for dette. Set fra min stol er den oplagte løsning på dette, at landets ankenævn fremover bliver sekretariatsbetjent af de højt kvalificerede medarbejdere, som er i Landsskatterettens sekretariat. Det vil imidlertid være en klar fejl at ændre på den nuværende sekretariatsbetjening i Landsskatteretten, således at den afløses af et egentligt fællessekretariat. Dette medmindre fællessekretariat kommer til at bestå af det nuværende sekretariat i Landsskatteretten, som i givet fald skal tilføres yderligere ressourcer. Som meget hyppig gæst i Landsskatteretten i gennem rigtig mange år er det min bedste vurdering, at det vil medføre ubodelig skade, hvis man etablerer et fællessekretariat med den præmis, at de nuværende medarbejdere i Landsskatteretten skal fysisk flyttes og/eller omorganiseres. Jeg kan ikke advare nok mod, at man forsøger sig med noget

sådan. Der synes de senere år at være foretaget rigeligt med omflytninger inden for skattemyndighedernes område, hvilket på en lang række områder har medført tab af stor faglig viden.

Sammenfatning

Naturligvis skal der udvises (stor) forståelse for, at der i krisetider skal spares. Man bør dog nøje vurdere, om den forventede årlige besparelse på 20 mio. kr. står mål med, at der årligt opkræves mere end 800 mia. kr. i skatter og afgifter.

Såfremt det er et ubetinget politisk krav, at der absolut skal findes besparelser på skatteområdet, bør det ikke ske på bekostning af retssikkerheden for den enkelte skatteyder, hvilket synes at være tilfældet med det foreliggende udkast til lovforslag om den nye klagestruktur, hvor man uden videre afskærer personer fra at klage til Landsskatteretten, og i stedet henviser dem til de lokale ankenævne, hvorefter alene domstolsvejen står åben.

Skal der ske ændringer og forringelser i klagestrukturen, bør man i det mindste gøre det valgfrit for den enkelte skatteyder, om vedkommende ønsker sin sag behandlet af det lokale ankenævn eller Landsskatteretten. Man bør i hvert fald ikke indføre en ordning, hvorefter man tvinger folk til at gå til ankenævnet, og fratager dem muligheden for en højt kvalificeret efterprøvelse i Landsskatteretten.

I økonomisk henseende er spørgsmålet tillige, om det overhovedet vil medføre en besparelse at ændre klagestrukturen på skatteområdet.

I udkastets nuværende form, hvorefter man skal gå direkte videre til domstolene efter ankenævnet, må det således forventes, at der vil komme øgede udgifter til såvel domstolene⁶ som Kammeradvokaten, der vil skulle repræsentere Skatteministeriet i de skattesager, der indbringes for domstolene. Det må således alt andet lige forventes, at der kommer mange flere skattesager for domstolene i det omfang, landets ankenævn bliver til øverste administrative klageorgan. I disse tilfælde er det jo først ved domstolene, at borgerne kan få afgjort deres tvist med SKAT af en person, der har en relevant uddannelse.

Som leder for 14 jurister, der ikke laver andet, end at føre skattesager fra morgen til aften, kan jeg se en privatøkonomisk fordel i den nye kla-

gestruktur, da den alt andet lige vil føre til flere domstolssager, hvor vi som advokater har eneret til at føre sagerne – modsat hos Landsskatteretten, hvor alle kan give møde for en skatteyder – kombineret med, at det er meget få borgere, der selv magter at føre deres skattesag for domstolene. Dette modsat hvad der gælder hos landets ankenævn og Landsskatteretten. Jeg synes dog, at vi alle bør vægte retssikkerheden højere end ussel mammon.

Man må håbe, at skatteministeren og Folketingets øvrige medlemmer, herunder særligt medlemmerne af Skatteudvalget, er lydhøre over for den massive og samstemmende kritik, der er fremkommet i forhold til det lovforslag, som blev sendt i høring. Som beslutningstager ville jeg være særlig lydhør over den meget positive omtale af Landsskatteretten, som fremkommer fra alle professionelle aktørers side. Det er formentlig en af de få myndigheder i Danmark, der kan præstere en sådan positiv omtale fra de professionelle brugere, og dette uanset, at vi som brugere ikke sjældent er uenige i det resultat, som Landsskatteretten når frem til. Når vi desuagtet er enige i den meget positive omtale af Landsskatteretten, så skyldes det, at Landsskatteretten utvivlsomt er den bedste garanti for borgernes og virksomhedernes retssikkerhed i tilfælde, hvor der opstår en tvist med SKAT. Af samme grund bør man ikke fratage nogen muligheden for at klage til Landsskatteretten.

Noter

1. Der er indtil videre offentliggjort hørings svar fra Danmarks Skatteadvokater, FSR - danske revisorer, Dommerforeningen og Foreningen af Danske Skatteankenævn. Endvidere har også Landsskatteretten afgivet et hørings svar, hvilket imidlertid endnu ikke er offentligt tilgængeligt.
2. Se nærmere herom i kapitel 7 i bekendtgørelse nr. 1058 af 10/11 2009 af forretningsorden for skatteankenævn, vurderingsankenævn, fælles skatte- og vurderingsankenævn samt motorankenævn, hvor det er forudsat, at skatteankenævn benytter sig af syn og skøn, mens vurderingsankenævn og motorankenævn selv besigtiger det omhandlede aktiv.
3. Jf. Skatteministeriets Klage- og retssagsstatistik 2011, side 228.
4. Se nærmere herom i artiklen ”Åbent brev til Folketingets skatteudvalg – Retssikkerhed og skatteret – lovforslag om ny klagestruktur på skatteområdet” offentliggjort i TFS 2013, 96.
5. Retten består af en retspræsident, tre retsformænd og 34 retsmedlemmer. 19 retsmedlemmer er udpeget af skatteministeren, og 11 er valgt af Folketinget. Mindst 11 medlemmer af de medlemmer, som skatteministeren udvælger, skal være dommere. De øvrige medlemmer repræsenterer samfundet bredt. Skatteministeren udpeger herudover fire særligt motorsagkyndige retsmedlemmer. Af disse medlemmer skal to repræsentere bilbranchen og to Færdselsstyrelsen. Retsmedlemmerne er valgt for en periode på seks år ad gangen. Retsmedlemmerne medvirker ved afgørelsen af sager, der nævnsbehandles.
6. Dette problem påpeges også i Dommerforeningens hørings svar.