

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post til postmottak@fin.dep.no

Deres ref.:
08/483 SL JA/KR

Dok. nr.: 149029

Saksbehandler: Trude Hafslund
th@advokatforeningen.no
T +47 22035061

07.01.2013

Høringsuttalelse - Forslag om å innføre hjemmel for toll- og avgiftsmyndighetene til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt mv. ved overtredelser av bokføringslovgivningen

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 8. oktober 2012 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for avgiftsrett. Lovutvalget består av Marianne Brockmann Bugge (leder), Kari Elisabeth Christiansen, Morten Fjermeros, Finn Lervik og Anniken Skogly.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Sakens bakgrunn

Finansdepartementet har i brev av 8. oktober 2012 sendt ut forslag om å innføre hjemmel for toll- og avgiftsmyndighetene til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt mv. ved overtredelse av bokføringslovgivningen.

Forslaget innebærer en endring i lov om toll og vareførsel (tolloven) av 21. desember 2007 nr. 119, lov om særavgifter (særavgiftsloven) av 19. mai 1933 nr. 11 og lov om avgifter vedrørende motorkjøretøy og båter (motorkjøretøy- og båtavgiftsloven) av 19. juni 1959 nr. 2.

Videre innebærer forslaget en endring i forskrift om årsavgift for motorvogn, § 10, slik at bestemmelsen gir hjemmel for toll- og avgiftsmyndighetene til å foreta regnskapsmessig kontroll av avgiftspliktige. Samt firmaer som driver med omsetning av avgiftspliktige kjøretøy. Departementet foreslår også en endring i lov om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven) av 17. juni 2005 nr. 67, § 1-1 tredje ledd bokstav c, slik at vedtak om tvangsmulkt etter særavgiftslovens, motorkjøretøy- og båtavgiftsloven og tolloven omfattes av bestemmelsen. Samtidig foreslås ligningslovens § 10-6 nr. 2 siste punktum om at vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, opphevet, da bestemmelsen vurderes som unødvendig fordi tilsvarende følger av skattebetalingsloven § 1-1 nr. 3 bokstav c, jf. § 14-1.

Ved lov 14. desember 2007 nr. 103 fikk skatte- og avgiftsmyndighetene hjemmel til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt ved overtredelse av bokføringslovgivningen. Forslaget om å innføre en tilsvarende hjemmel innenfor toll og særavgifter, følger samme modell. Det innebærer at toll- og avgiftspliktige som ikke oppfyller reglene i bokføringslovens, kan gis pålegg om å innrette seg etter regelverket innen en bestemt frist. Etterleves ikke pålegget, kan tvangsmulkt ilegges. Mulkten løper i så fall frem til pålegget er etterkommet. Forslaget gjelder kun for virksomhetskontroller, ikke grensekontroll.

I forhold til de samme virksomheters etterlevelse av bokføringsregelverket, er det videre behov for å ha økonomiske reaksjoner for manglende etterlevelse av bokføringsreglene, hvor det i dag kun er regler om illeggelse av straff og administrative reaksjoner på allerede begåtte lovovertridelser. Selv om forpliktelsene til å følge bokføringsreglene allerede er fastsatt i bokføringsloven, finner departementet det i følge forslaget, hensiktsmessig at det gis bestemmelser i henholdsvis særavgiftsloven, motorkjøretøy- og båtavgiftsloven og tolloven om at toll- og avgiftsmyndighetene kan gi pålegg om å følge reglene i bokføringsloven. I tillegg foreslås det bestemmelser om illeggelse av tvangsmulkt.

Bokføringspålegg i kombinasjon med betinget tvangsmulkt skal i følge forslaget kunne gis ved brudd på regler gitt i eller med hjemmel i bokføringsloven, eksempelvis manglende reskontroføring, uriktig utfylt varetellingsliste, manglende nummerering på fakturaer og manglende dokumentasjon av privatuttak. Det skal gis en frist og kreves dokumentasjon for at manglende er utbedret innen fristen.

Reaksjonsformen betinget tvangsmulkt skal videre i følge forslaget ikke være en sanksjon for allerede begåtte lovovertridelser, men en betinget reaksjon som skal sikre riktig bokføring i fremtiden. Det understrekes som viktig at reaksjonsformen blir enkel og effektiv å anvende og

ikke foranledninger vanskelige og tidkrevende vurderinger hos toll- og avgiftsmyndighetene. Finansdepartementet har kommet til at det som et utgangspunkt ikke stilles et kvalifikasjonskrav, dvs. at overtredelsen av bokføringsreglene skal være av en kvalifisert form for at det skal kunne ilegges bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt, men forutsetter at tvangsmulkt i praksis ikke bør benyttes for mindre formale feil som ikke kan ha betydning for de hensyn som ligger bak ordningen.

Med hensyn til fristen for utbedring av et bokføringspålegg uttales departementet at den i det enkelte tilfelle må settes slik at det er realistisk å etterkomme pålegget innen det gitte tidsrom. Sett hen til typen overtredelse, omfanget av overtredelsen og til en viss grad den opplysningspliktiges situasjon. Departementet overlater den konkrete fristangivelsen til vedtaksmyndigheten, men foreslår samtidig at fristen ikke skal være kortere enn 4 uker eller lengre enn ett år. Det skal også åpnes for fristforlengelse, men ikke utover en samlet frist på ett år. Departementet forutsetter videre at det skal være åpent for at man gis ny frist for utbedring i de tilfeller den avgiftspliktige selv mener å ha etterlevd bokføringspålegget, men myndighetene kommer til at det ikke er tilfelle. Det forutsettes utarbeidet gode rutiner for hvordan det skal gis tilbakemelding til de bokføringspliktige i slike situasjoner.

Beslutning om illeggelse av tvangsmulkt forutsettes truffet i eget vedtak etter at frist for rettelse er utløpt. Det skal oppgis hvilken dag mulkten løper fra, og den løper frem til tilfredsstillende dokumentasjon på at bokføringspålegget er etterkommet, er fremlagt. Varsel om eventuell illeggelse av tvangsmulkt skal fremgå av bokføringspålegget.

Tvangsmulktens størrelse foreslås av departementet standardisert, og at den, som et utgangspunkt og som på skatteområdet, settes til ett rettsgebyr (1 R) per dag, som per 2012 er kr. 860. Fordi den samtidig rammer ethvert brudd på bokføringsreglene, stort eller lite, og gjelder uavhengig av virksomhetens størrelse, foreslås det samtidig at mulkten i særskilte tilfeller skal kunne settes lavere eller høyere enn 1 R per dag, og aldri høyere enn 10 R. For hva som ligger i særskilte tilfeller, vises til skatteområdet hvor den bokføringspliktiges økonomiske situasjon og regelbruddets alvorlighetsgrad bl.a. tillegges vekt. Videre foreslås det et maksimal beløp på mulkten på 1 million kroner.

Både bokføringspålegget og varsel om tvangsmulkt skal kunne påklages. Bokføringspålegget regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og det må derfor inntas egne regler om klageadgang i de respektive lovene. Klageadgangen foreslås snevrere enn den som gjelder etter forvaltningsloven. Tollregionen foreslås som innkrevningsmyndighet.

3. Merknader

Advokatforeningen tar som et utgangspunkt til etterretning at det er behov for regler som sikrer etterlevelse av gjeldende bokføringsregler innenfor området for toll og særavgifter, og at innføring av en ordning med bokføringspålegg kombinert med eventuell illeggelse av tvangsmulkt, av departementet vurderes som den mest treffende måten å sikre dette på. Det vises særlig til at tilsvarende regler allerede er innført på skatte- og merverdiavgiftsområdet.

Det er i forslaget ikke vist til hvilke erfaringer departementet og/eller skattetaten har gjort seg i forhold til de reglene som i følge forslaget ble innført ved lov av 14. desember 2007 for bruk av bokføringspålegg kombinert med illeggelse av tvangsmulkt på skatte- og merverdiavgiftsområdet. Advokatforeningen mener en gjennomgang og en omtale av den erfaring man har gjort seg fra dette området ville vært naturlig, når det legges opp til en tilsvarende modell for toll og særavgifter.

Advokatforeningen er særlig opptatt av at de bokføringspliktiges plikter og rettigheter ivaretas på en balansert måte, og at både bruken av pålegg, fastsettelsen av frist for utbedring, klageadgang og, ikke minst, bruken av tvangsmulkt, utøves med et fornuftig skjønn hvor hensynet bak reglene veies opp mot de krav som konkret stilles den bokføringspliktige i det enkelte tilfelle. Behovet for et enkelt og effektivt system sett fra toll- og avgiftsmyndighetenes side, skal ikke på utilbørlig måte gå ut over den enkelte bokføringspliktiges rettssikkerhet. Det må derfor blant annet kunne stilles krav til myndighetene om deres etterlevelse av opplysningsplikten hvor det er klart at feilen skyldes et vanskelig tilgjengelig og/eller praktiserbart regelverk, og at bokføringspålegget og varsel om tvangsmulkt først kommer i etterkant av at en slik opplysningsplikt kan hevdes å være oppfylt.

Advokatforeningen vil derfor advare mot en for rigid praktisering av de saksbehandlingsregler som forventes å bli fastsatt av myndighetene med hjemmel i de foreslåtte lovendringene. Vi tillater oss å oppfordre til at det legges opp til regler som verken oppleves som alternative inntektskilder for staten eller som illeggelse av straff, men som fremstår som mildere former for irrettesettelse ved manglende etterlevelse av pålegg som ikke lar seg unnskyldes.

4. Oppsummering

Oppsummert tar Advokatforeningen departementets forslag til å innføre en hjemmel for toll- og avgiftsmyndighetene til å ilegge bokføringspålegg og betinget tvangsmulkt til etterretning. Det forutsettes samtidig at de regler og den praksis som etableres også ivaretar den enkelte bokføringspliktiges rettssikkerhet og at det utvises et fornuftig og forsvarlig skjønn ved bruken av tvangsmulkt som sanksjonsmiddel.

Vennlig hilsen

Erik Keiserud
leder

Merete Smith
generalsekretær