

Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep.
0030 OSLO

Dato: 25.06.2014
Vår ref.: 14-796/HH
Deres ref.: 13/3244 SL UR/KR

Høringsuttalelse - forslag om ny nemndsstruktur på skatte- og merverdiavgiftsområdet

Finans Norge viser til Finansdepartementets brev av 28.04.14 der det var vedlagt et forslag om ny klagenemndsordning på skatte- og merverdiavgiftsområdet.

1. Hovedsynspunkter

Finans Norge vil spesielt fremheve følgende hovedsynspunkter:

- Vi er enig i at det fortsatt bør brukes en nemndsordning i klagebehandlingen på skatte- og merverdiavgiftsområdet.
- Vi er enig i at det bør lovfestes at klagenemndene på skatte- og merverdiavgiftsområdet er uavhengige og ikke kan instrueres.
- Vi støtter forslaget om å opprette en felles landsdekkende nemnd for behandling av klagesaker om skatt og merverdiavgift (Skatteklagenemnda).
- Vi deler oppfatning om at det bør stilles strengere krav til nemndsmedlemmenes utdannings- og yrkesbakgrunn enn i dag.
- Vi støtter forslaget om at nemndsmedlemmene skal oppnevnes av Finansdepartementet.
- Vi er enig i at det bør opprettes et landsdekkende saksforberedende organ (sekretariat) underlagt Skattedirektoratet som skal forberede sakene for Skatteklagenemnda.

2. Nærmere om forslaget

Formålet med forslaget er å styrke klagebehandlingen på skatte- og merverdiavgiftsområdet som følge av at kritikk mot dagens ordning kan ha svekket de skatte- og avgiftspliktiges tillit til at klagesakene blir behandlet på en tilfredsstillende måte.

Forslaget innebærer at det opprettes en felles nemnd for behandling av klager på vedtak om skatt og merverdiavgift (Skatteklagenemnda). Den nye skatteklagenemnda skal være landsdekkende og erstatte dagens fem regionale skatteklagenemnder, skatteklagenemndene ved Sentralskattekontoret for storbedrifter og Sentralskattekontoret for utenlandssaker samt Klagenemnda for Merverdiavgift.

Det foreslås at Skatteklagenemnda organiseres i avdelinger, med flere avdelinger med tre medlemmer (alminnelig avdeling) og minst en avdeling med fem medlemmer (stor avdeling), og at nemnda får en leder og en nestleder. I tillegg foreslås det å stille strengere krav til nemndsmedlemmenes utdannings- og yrkesbakgrunn enn i dag, og at nemndsmedlemmene oppnevnes av Finansdepartementet. Det foreslås videre å opprette et landsdekkende saksforberedende organ (sekretariat) underlagt Skattedirektoratet som skal forberede sakene for Skatteklagenemnda.

3. Klage til overordnet forvaltningsorgan eller nemnd

Finansdepartementet uttaler at det kan stilles spørsmål ved om klagenemndene på skatte- og merverdiavgiftsområdet bør erstattes med et system der klager avgjøres av Skattedirektoratet. Departementet viser til at forvaltningsrettens utgangspunkt om klage til nærmeste overordnede forvaltningsorgan er begrunnet i demokrati- og kontrollhensyn. Etter departementets oppfatning vil en klageordning med Skattedirektoratet som klageinstans også kunne være egnet til å sikre at det fattes avgjørelser med høy faglig kvalitet. Departementet peker videre på at det er grunn til å tro at klagebehandling i direktoratet vil gi en raskere og mer effektiv saksavvikling enn om klagen avgjøres av en eller flere kollegial(e) nemnd(er).

Departementet bemerker samtidig at det er lang tradisjon i Norge for at nemnder har avgjørelsesmyndighet i skatte- og avgiftssaker. At avgjørelsene fattes av nemnder som ikke kan instrueres eller overprøves av Finansdepartementet, Skattedirektoratet eller skattekontorene, kan være viktig for allmennhetens tillit til at de skatte- og avgiftspliktige får en uavhengig prøving av saker der han eller hun er uenig i skattemyndighetenes vurdering.

Etter en samlet vurdering ser departementet det ikke som aktuelt at nemndsordningen på skatte- og merverdiavgiftsområdet erstattes med regler om at klager skal avgjøres av

Skattedirektoratet. Departementet foreslår i stedet endringer i dagens nemndsordning for å gi en bedre behandling av klager i skatte- og avgiftssaker.

Finans Norge er enig i at det fortsatt bør brukes en nemndsordning i klagebehandlingen på skatte- og merverdiavgiftsområdet. Vi mener i likhet med departementet at det bør gjøres endringer i dagens nemndsordning for å gi en bedre behandling av klager i skatte- og avgiftssaker. Spesielt vil vi fremheve viktigheten av at den nye Skatteklagenemnda bidrar til å styrke skattyters rettssikkerhet og sikre en effektiv behandling av klagesakene. Mange av utfordringene ved gjeldende klageordning vil etter vår oppfatning bli avhjulpet dersom departementets forslag blir vedtatt.

4. Nemndenes uavhengighet

Spørsmålet om et forvaltningsorgans uavhengighet beror på om overordnede myndigheter i forkant kan instruere organet om hvordan de skal behandle saker, og om organets avgjørelser kan omgjøres i etterkant. I ligningsloven og merverdiavgiftsloven er det ikke noen eksplisitt regulering av klagenemndenes uavhengighet. At nemndene er uavhengige organer fremgår imidlertid av blant annet uttalelser i forarbeidene, måten nemndene oppnevnes på og at det kun i begrenset grad er adgang til å omgjøre nemndsvedtak. Så langt Finansdepartementet er kjent med er det også konsekvent lagt til grunn i praksis at klagenemndene ikke kan instrueres.

Etter departementets vurdering bør prinsippet om at klagenemndene er uavhengige organer fremgå tydeligere av loven enn det gjør i dag. Departementet foreslår derfor at det i ligningsloven og merverdiavgiftsloven tas inn nye bestemmelser om at departementet, Skattedirektoratet og skattekontoret verken generelt eller i enkeltsaker, skal kunne instruere Skatteklagenemnda.

Finans Norge støtter forslaget om å lovfeste at Skatteklagenemnda er uavhengig og ikke kan instrueres.

5. Utforming av ny nemndsstruktur – en landsdekkende nemnd for behandling av skatte- og avgiftssaker

Det er i dag en skatteklagenemnd for hvert av de fem regionale skattekontorene. I tillegg er det særskilte skatteklagenemnder tilknyttet Sentralskattekontoret for storbedrifter og Sentralskattekontoret for utenlandssaker. På merverdiavgiftsområdet er Klagenemnda for merverdiavgift et landsdekkende organ som behandler klager på vedtak fra alle skattekontorene og Skattedirektoratet.

Finansdepartementet foreslår at det opprettes en landsdekkende klagenemnd for skatt og merverdiavgift - Skatteklagenemnda. Den skal erstatte dagens fem regionale skatteklagenemnder, skatteklagenemndene for de to sentralskattekontorene samt Klagenemnda for merverdiavgift.

Etter departementets vurdering tilsier flere forhold at behandlingen av klager over vedtak om skatt og merverdiavgift samles i en landsdekkende nemnd. Skatteetatens arbeid foregår i stadig større grad i landsdekkende enheter som behandler utvalgte spørsmål som oppstår ved ligningen av skattytere i hele landet. Departementet uttaler at det er naturlig at denne utviklingen gjenspeiler seg i nemndsstrukturen i klagesaker. Med en landsdekkende klagenemnd vil sakstilfanget bli så stort at nemnda kan deles inn i helt eller delvis spesialiserte avdelinger med ansvar for utvalgte grupper av skatte- og avgiftspliktige eller utvalgte sakstyper. En slik spesialisering vil på sikt gi nemndsmedlemmene økt kompetanse og erfaring på bestemte saksområder og dermed legge til rette for vedtak av høy kvalitet.

Departementet ser ikke at det er behov for å videreføre skatteklagenemndene ved sentralskattekontorene som særnemnder knyttet til disse kontorene. Fordelene ved å samle alle skatteklagenemndene, også de ved sentralskattekontorene, er at det vil lette fordelingen av saker mellom avdelinger og gi større muligheter for spesialisering i visse saker, samtidig som landsdekkende problemstillinger kan samles til behandling. Departementet peker videre på at med en landsdekkende nemnd er det større muligheter for til enhver tid å fordele saker til den eller de avdelingene som har ledig kapasitet. Dette vil bidra til å holde saksbehandlingstiden nede.

Departementet bemerker i tillegg at en landsdekkende nemnd vil gjøre det enklere å oppnå lik behandling av like saker. Det vil bli enklere å hindre forskjellsbehandling av skatte- og avgiftspliktige enn under dagens system med flere selvstendige nemnder.

At saker som i dag avgjøres av Klagenemnda for merverdiavgift også skal behandles av den nye nemnda, legger til rette for en samordnet behandling av saker som gjelder både skatt og merverdiavgift. En slik samordning har etter departementets oppfatning flere fordeler. For det første vil det føre til lik vurdering av faktum i skatte- og avgiftssaker som bygger på samme faktiske forhold. For det andre vil det bidra til en enklere og mer effektiv avvikling av saker der skattemyndighetenes kontroll etc. medfører endringer av både ligningen og avgiftsfastsettingen. Departementet bemerker at dette er en fordel både for de skatte- og avgiftspliktige og for skatteetaten.

Finans Norge er enig i at det bør etableres en landsdekkende klagenemnd for behandling av skatte- og avgiftssaker. Vi støtter departementets begrunnelse for å endre klagenemndsordningen på skatte- og merverdiavgiftsområdet slik som foreslått i høringsnotatet. Finans Norge vil spesielt peke på viktigheten av at en landsdekkende nemnd

gir større muligheter for spesialisering ved at bestemte grupper av skatte- og avgiftspliktige eller grupper av saker kan behandles av en eller flere utvalgte avdelinger. Vi mener at det bør legges til rette for spesialisering både i de alminnelige avdelingene og i stor avdeling som vil behandle mange av de mer kompliserte sakene hvor det vil være nødvendig med spesialisert kompetanse for å kunne treffe vedtak av høy kvalitet.

6. Krav til nemndsmedlemmenes utdanning og yrkeserfaring

Finansdepartementet peker på at utviklingen har gått i retning av at skatte- og avgiftssakene har blitt mer omfattende og kompliserte. Det stilles derfor økte krav til kunnskap om økonomi, regnskap og jus for å sette seg inn i den enkelte sak. Høy faglig kompetanse blant nemndsmedlemmene er viktig for at nemnda skal kunne foreta en reell overprøving av skattekontorets vedtak. Kravene til hvem som kan være nemndsmedlem har blitt strengere de siste årene. Etter departementets vurdering er det behov for at vilkårene skjerpes ytterligere.

Departementet foreslår at klagenemnda skal deles inn i avdelinger bestående av tre nemndsmedlemmer (alminnelig avdeling) og avdelinger bestående av fem medlemmer (stor avdeling). Videre skal nemnda ha en leder og en nestleder. Departementet foreslår at leder og nestleder skal oppfylle vilkårene for å være tingrettsdommer etter domstolloven § 54. Videre foreslår departementet at alle de øvrige nemndsmedlemmene skal ha utdanning og arbeidserfaring som jurist, økonom, statsautorisert revisor eller registrert revisor. Departementet bemerker at det vil være en fordel om medlemmenes arbeidserfaring gjelder arbeid med skatte- og avgiftsspørsmål, men det foreslås ikke at det skal være noe absolutt krav om dette.

Finans Norge deler oppfatningen om at det bør stilles strengere krav til nemndsmedlemmenes utdanning og yrkeserfaring. Vi vurderer departementets forslag til krav som hensiktsmessige. Imidlertid bør det tilføyes at medlemmenes yrkeserfaring må være relevant for arbeidet i klagenemnda.

7. Oppnevning av nemndsmedlemmer

Finansdepartementet bemerker at Skatteklagenemndas medlemmer bør oppnevnes av et organ utenfor Skatteetaten ettersom det er vedtak fra etaten som skal prøves av nemnda. Det foreslås derfor at Finansdepartementet skal oppnevne nemndsmedlemmene. For at departementet skal få et utvalg å velge mellom, foreslås det at ulike interesseorganisasjoner gis anledning til å foreslå kandidater til vervet som nemndsmedlem.

Finans Norge støtter dette forslaget.

8. Saksforberedelse

Gjeldende rett innebærer at skattekontoret forbereder sakene som skal behandles av en av skatteklagenemndene. I praksis skjer dette som regel ved at skattekontoret utarbeider innstilling til vedtak i saken. I tillegg utfører skattekontoret sekretariatsfunksjoner. Også på merverdiavgiftsområdet skal skattekontoret forberede saker for klagenemnda og avgi innstilling til vedtak.

Finansdepartementet foreslår at klagesakene som skal avgjøres av Skatteklagenemnda skal forberedes av et eget landsdekkende sekretariat i Skattedirektoratet. Departementet bemerker at det er viktig at sekretariatet med saksbehandlere og ledere etableres som en egen enhet uavhengig av skattekontorene. Dette vil sikre at klagesakene blir vurdert av nye saksbehandlere i et sekretariat som har distanse til tidligere avgjørelser, før de bringes inn for nemnda. Samlingen av saksforberedelsen til et landsdekkende sekretariat vil også bidra til økt rettslikhet, ved at like saker behandles likt uavhengig av hvilket skattekontor som fattet den påklagede avgjørelsen. Forslaget om at et eget sekretariat skal forberede alle klagesaker for nemnda innebærer at sekretariatet skal gjøre seg kjent med og ta selvstendig stilling til alle saker som skal behandles av nemnda. Sekretariatet må kjenne saken godt nok til å kunne vurdere om den er tilstrekkelig forberedt til at det kan fremmes innstilling for nemnda.

Finansdepartementet bemerker at sekretariatet må bemannes på en slik måte at det blir i stand til å ta selvstendig stilling til de påklagede vedtakene fra skattekontorene. Departementet legger til grunn at sekretariatet skal bestå av godt kvalifiserte medarbeidere som utelukkende behandler klagesaker. Dette vil legge til rette for en effektiv saksbehandling og at det utvikles et fagmiljø med høy skatte- og avgiftsrettslig kompetanse.

Finans Norge er enig i at det bør gjøres endringer i reglene om saksforberedelsen av klagesakene. Saksforberedelsen er viktig og det er lite hensiktsmessig at skattekontoret forbereder sakene som skal behandles av Skatteklagenemnda og i praksis utarbeider innstilling til vedtak i saken.

Vi støtter forslaget om å opprette et landsdekkende saksforberedende organ (sekretariat) underlagt Skattedirektoratet som skal forberede sakene for Skatteklagenemnda. Etter vår oppfatning bør det være en viss grad av spesialisering også i sekretariatet.

I likhet med departementet vurderer vi det som viktig at sekretariatet består av godt kvalifiserte medarbeidere som utelukkende behandler klagesaker. Som departementet peker på vil dette legge til rette for en effektiv saksbehandling samt at det utvikles et fagmiljø med høy skatte- og avgiftsrettslig kompetanse.

9. Organisering av Skatteklagenemndas arbeid

Organisering av nemnda i avdelinger, antall medlemmer i hver avdeling, beslutningsmyndighet

Finansdepartementet foreslår at Skatteklagenemnda organiseres i flere mindre avdelinger med tre medlemmer i hver (alminnelig avdeling) og en eller flere store avdelinger med fem medlemmer i hver (stor avdeling). Det foreslås videre at det oppnevnes en fulltidsansatt leder, som blir leder av hele Skatteklagenemnda samt en nestleder som kan tre inn i stedet for leder ved behov.

Departementet foreslår at saken først skal gå til en avdeling med tre medlemmer. Dersom disse tre medlemmene er enige, kan de avgjøre saken. Dersom nemndsmedlemmene er uenige, eller minst ett av medlemmene ber om det, går saken videre til stor avdeling for avgjørelse.

Departementet foreslår at saker som behandles i alminnelig avdeling behandles skriftlig, mens stor avdeling alltid treffer sine avgjørelser i møte.

Finans Norge støtter forslaget til organisering av Skatteklagenemndas arbeid. Forslaget vil bidra til å sikre rask behandling av enkle saker og grundigere behandling av saker som reiser tvil.

Møterett og møteplikt ved muntlig behandling av saker

Hovedregelen i forvaltningsretten er at klagesaker behandles skriftlig. Klagen skal fremmes i skriftlig form, jf. forvaltningsloven § 32 første ledd bokstav a og ligningsloven § 9-2 nr. 2. Saken avgjøres deretter uten at klageren har noen rett til muntlig å fremlegge sin sak for klageorganet i muntlig form. Forvaltningsprosessen skiller seg på dette punktet fra det som gjelder på domstolstadiet der muntlig behandling er hovedregelen.

Finansdepartementet bemerker at en rett for den skatte- og avgiftspliktige til å møte i Skatteklagenemnda vil i praksis gi lengre saksbehandlingstid i skatte- og avgiftssaker og gjøre klageordningen betydelig mer ressurskrevende enn det den er i dag. Etter departementets vurdering er det derfor ikke hensiktsmessig å endre lovens utgangspunkt om at den skatte- og avgiftspliktige ikke har krav på å møte for klagenemnda. Det er imidlertid ikke noe i veien for at klagenemnda selv ber den skatte- og avgiftspliktige om å møte, dersom den i enkeltsaker mener at dette er hensiktsmessig. Departementet foreslår at det gis bestemmelser som presiserer at nemnda har anledning til å gi den skatte- og avgiftspliktige adgang til å møte og avgi uttalelse.

Finans Norge er enig i at Skatteklagenemnda bør ha anledning til å gi den skatte- og avgiftspliktige adgang til å møte og avgi uttalelse. Departementet uttaler i høringsnotatet at sekretariatets rolle i møter i klagenemnda skal i første rekke være å føre protokoll og utføre andre administrative oppgaver, og dersom det er behov for at sekretariatet skal gi en mer utførlig vurdering av klagesaken, tilsier hensynet til den skatte- og avgiftspliktiges rettssikkerhet at han eller hun gis tilsvarende anledning til å møte og avgi uttalelse. Vi er enig i denne vurderingen.

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Erik Johansen
fagdirektør



Herborg Horvei
fagsjef