



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

E-post: postmottak@fin.dep.no

Deres ref.:

Vår ref.:
Sak 32/14

Dato:
28. juli 2014

Høringssvar – endringer i klagenemndsordningen på skatte- og merverdiavgiftsområdet

1. Generelt

Norges autoriserte regnskapsføreres forening (NARF) er interesseorganisasjon for nær 7000 autoriserte regnskapsførere som fører regnskapet for 250 000 næringsdrivende. Dette medfører at vi kommer tett på næringslivet og får god tilgang på informasjon om områder hvor rettsikkerheten er under press.

I arbeidet med dette høringssvaret har NARF blant annet anvendt fagpersoner i vår organisasjon og medlemsmasse som i dag inngår i klagenemnder for skatt og mva. Vi mener således å ha et meget godt inntrykk av hvilke områder som kunne vært bedre organisert.

Etter NARFs syn er det betydelige forskjeller mellom Skattedirektoratets forslag til ny organisering av nemndsstrukturen i brev av 4. juli 2013 og Finansdepartementets forslag i høringsnotatet. NARF mener Skattedirektoratets forslag til nemndsorganisering er bedre enn Finansdepartementets forslag i høringsnotatet. Dette fordi Finansdepartementets forslag inneholder elementer som reiser en viss rettsikkerhetsmessig bekymring.

Bekymringen er særlig knyttet til to felt: nemndenes faglige spesialisering og nemndens sammensetning.

Nemndenes faglige spesialisering og sammensetning omtales i punkt 2 og 3 nedenfor. I punktene 4 til 8 følger våre kommentarer til saksgang, nemndsmedlemmers kvalifikasjoner, honorering, nemndas uavhengighet, og viktigheten av nøytral innstilling. I punkt 9 nevnes forhold NARF støtter, før vi uttrykker noen avsluttende bemerkninger i punkt 10.

2. Spesialisering

NARF vil begynne med å påpeke at man må være faglig sterk på fagfeltet sitt for å kunne formulere en dissens og argumentere for den i en nemnd. Slik systemet fungerer i dag – med



ferdig skrevne innstillinger i favør av Skatteetaten – er dette særlig viktig, for å sikre at det ikke blir fattet uriktige avgjørelser i favør av Skatteetaten.

NARF er spesielt kritisk til Finansdepartementets forslag om at nemdene som skal behandle alle typer saker og få "breddeerfaring". Dette er etter NARFs syn i strid med forslaget hovedintensjon som er å øke rettsikkerheten. Bredefokus innebærer at man får mange som kan litt om mye. Det faglige nivået på nemndene er for dårlig allerede i dag og det som trengs er derfor dyktige, spesialiserte fagfolk – ikke breddekunnskap. NARFs klare ståsted er at spesialisering øker rettsikkerheten og at bredde senker rettsikkerheten.

At de samme nemndsmedlemmene skal kunne gi forsvarlig saksbehandling innen både skatt og mva er etter NARFs syn ikke realistisk. Tykkelsen på Lignings ABC/MVA-håndboken alene, tilsier at det er svært få mennesker som behersker begge fagfeltene på et nivå som kreves i en klagenemnd. Det finnes kanskje en håndfull mennesker i Norge som er virkelig gode på både skatt og merverdiavgift. Med dagens rammebetingelser er det etter NARFs syn ikke realistisk å anta at skatteklagenemnda klarer å tiltrekke seg slik kompetanse.

NARFs syn er derfor at avdelingene må spesialiseres for å kunne ivareta rettsikkerheten.

I saker som gjelder både skatt og mva (blandede saker) foreslår NARF at Skatteklagenemnda innkaller en skatteavdeling og en avgiftsavdeling til samme lokasjon og tidspunkt, slik at avdelingene i disse sakene kan samarbeide om behandling av typiske fellesspørsmål som trenger harmonisering. Eksempler på slike fellesspørsmål kan være spørsmålet om en aktivitet utgjør næringsvirksomhet eller spørsmålet om satsnivå på sanksjon. Sekretariatet utarbeider så et samlet vedtak til klager i disse blandede sakene.

Skattedirektoratet foreslår 13 avdelinger i skatteklagenemnda, men det er ikke hensyntatt at Klagenemnda for merverdiavgift i dag er betydelig overarbeidet. Skattedirektoratets anslag i brev av 4. juli 2013 punkt 4.2, om ca. 300 merverdiavgiftssaker årlig, medfører ikke riktighet. I tiden etter innføring av nye retningslinjer for tilleggsavgift i 2012 har antallet merverdiavgiftsklager hatt en markant økning og ligger i 2014 an til å utgjøre ca 480 saker. NARF foreslår derfor at det opprettes to avdelinger i skatteklagenemnda som er dedikert til merverdiavgift, for å oppnå forsvarlig klagesaksbehandling. Antallet avdelinger foreslås derfor økt til 14, og det foreslås videre at antallet avdelinger skal være under løpende vurdering og tilpasses mengden klagesaker.

3. Sammensetning

NARF mener Finansdepartementets forslag med basis på tre nemndsmedlemmer ikke ivaretar rettsikkerheten til klager i tilstrekkelig grad. En ordning hvor et dissenterende nemndsmedlem ikke er med på endelig avgjørelse av klagen, er etter NARFs syn ikke forsvarlig.

NARF er tilhenger av Skattedirektoratets forslag om avdelinger med 5 nemndsmedlemmer i både skriftlige og muntlige saker etter struktur fra klagenemnda for merverdiavgift. Dette er den nemndsstrukturen som i dag fungerer best, med betydelig møtebehandling og faglig diskusjon.

4. Saksgang

Primært mener NARF at alle saker bør voteres i møte, gjerne slik at medlemmene på forhånd har gitt uttrykk for et uforpliktende ståsted. Dette for å unngå at man starter i fastlåste

posisjoner når saker skal debatteres i møte. I saker hvor alle er enige tar møtevotering minimalt med tid.

5. Nemndsmedlemmenes fagkompetanse

Etter NARFs syn er det viktig å øke det faglige nivået i nemndene. NARF er derfor enig i at lekmannsinnslaget i skatteklagenemndene bør avvikles.

NARF ser det som en grunnleggende forutsetning for rettsikkerheten at klagenemnda må ha tilstrekkelig kompetanse til reelt å kunne ettergå og overprøve Skatteetatens vedtak. Når det gjelder nemndsmedlemmenes kompetanse mener vi at forslaget ikke i tilstrekkelig grad ivaretar rettsikkerheten.

Formell utdanning innen regnskap, økonomi eller jus er ingen garanti for at man har tilstrekkelig kunnskap om skatt eller merverdiavgift.

Skatte- og merverdiavgiftsrett er felt som man må jobbe aktivt med for å oppnå gode ferdigheter. For å ivareta rettsikkerheten bør det derfor etter NARFs syn i tillegg stilles krav om oppdatert kompetanse og relevant arbeidserfaring innen skatt eller avgift for å kunne være nemndsmedlem. Man kan her f.eks se hen til kravene for å bli autorisert regnskapsfører for å kunne være nemndsmedlem. Ideelt sett bør man ha erfaring både fra det offentlige og det private.

6. Honorering

NARF er av den oppfatning at nemndsmedlemmer må honoreres for den tiden de faktisk bruker på nemndsarbeid, reisetid inkludert. Ordninger hvor det blir mer lønnsomt/mindre arbeidskrevende å være enig i en innstilling enn å være uenig, er en fare for rettsikkerheten og må ikke forekomme. Det må med andre ord aldri være ulønnsomt å dissenter.

7. Uavhengighet

Etter NARFs syn er det svært viktig at uavhengighet ikke bare blir et lovfestet ord, men at nemndas uavhengighet synliggjøres i hierarkisk plassering av nemnd og sekretariat.

Klagenemnda for merverdiavgift, som i stor grad brukes som modell for ny nemndsstruktur, var før 2008 organisert slik at Skattedirektoratet skrev innstilling til nemnda – en lignende ordning som den som nå foreslås i høringsnotatet.

Denne tidligere ordningen ble kritisert fordi Skattedirektoratet parallelt fronter Skatteetatens syn i uavklarte rettslige spørsmål og instruerer skattekontorene, både i prinsipielle enkeltsaker, og på overordnet nivå gjennom retningslinjer, fellesskriv, prinsipputtalelser, egne tolkninger av dommer, merverdiavgiftshåndboken/lignings-abc osv.

Hvis man skal gjeninnføre en slik ordning er det derfor viktig at man i størst mulig grad begrenser og presiserer Skattedirektoratets rolle slik at det skapes tillit til at prosessen er ryddig.

NARF hadde 11. desember 2013 møte med Skattedirektoratet hvor det både fra Skattedirektøren og leder av rettsavdelingen ble uttrykt bekymring for økende bruk av søksmål fremfor klagenemnd. NARF ser denne utviklingen som en effekt av allmenhetens

reduerte tillit til nemndenes uavhengighet, og det er derfor nå behov for å skape tillitsvekkende løsninger.

NARF mener at ingen andre enn nemndsmedlemmer, samt en person som administrativt sekretariat, skal stille obligatorisk i klagenemndas møter. Men at nemnda kan innkalle representanter for Skatteetaten og klager dersom nemnda ser behov for det.

I denne sammenheng mener NARF at høringsnotatet er noe upresist og at ordlyden bør presiseres ytterligere. For å ivareta nemndas uavhengighet bør det etter vårt syn skilles mellom saksforberedende funksjon (fag) og sekretariatsfunksjonen (sekretær) for nemnda, slik at det ikke er noen tvil om at det kun er sekretariatet som skal stille i nemndas møter.

7.1 Sekretariat

I første setning i forslag til ny ligningslov § 3-9 og merverdiavgiftforskrift § 12-2-1 er det skrevet:

"Skattedirektoratet er sekretariat for Skatteklagenemnda og forbereder saker som skal avgjøres av nemnda."

Skattedirektoratet gis to funksjoner i dette forslaget til nye bestemmelser:

1. Sekretariatfunksjonen som innebærer en administrativ rolle med å organisere nemndas møter, sette frister for og nummerere saker, systematisere sakene, ferdigstille vedtak med voteringer og publisere disse.
2. Saksforberedelsesfunksjonen som innebærer den faglige oppgaven med å sammenstille faktum på en objektiv måte og skrive innstilling til nemnda.

Som nevnt ovenfor ser NARF det som viktig å tydeliggjøre nemndas uavhengighet. Vi mener derfor at man bør skille sekretariatrollen fra saksforberedelsesrollen og foreslår at både nemnda og sekretariatet får organisatorisk plassering som én selvstendig enhet underlagt Finansdepartementet, mens Skattedirektoratet kun gis den saksforberedende funksjonen med å utarbeide innstilling til nemnda.

NARF foreslår:

At første setning i forslag til ny ligningslov § 3-9 og og merverdiavgiftforskrift § 12-2-1 endres til:

"Skattedirektoratet forbereder saker som skal avgjøres av nemnda."

At det inntas en bestemmelse i forskrift om oppnevning, sammensetning og organisering av Skatteklagenemnda om at:

"Skatteklagenemnda skal ha et sekretariat."

7.2 Møterett

Foreslått forskrift om oppnevning, sammensetning og organisering av Skatteklagenemnda § 7 (2) første setning har ordlyden:

"Skattekontoret skal møte når klagenemnda avgjør saker i møte."

NARF antar at dette er en skrivefeil og at man har ment "Skattedirektoratet skal møte når klagenemnda avgjør saker i møte". Dette bør imidlertid etter NARFs syn presiseres til "sekretariatet", slik at det ikke er noen tvil om nemndas uavhengighet.

NARF foreslår:

"Sekretariatet skal møte når klagenemnda avgjør saker i møte"

7.3 Organisering

I ny forskrift om oppnevning, sammensetning og organisering av Skatteklagenemnda § 2 er det i første ledd første setning foreslått:

"Skattedirektoratet organiserer Skatteklagenemnda i avdelinger."

og i andre ledd første setning:

"Skattedirektoratet fordeler saker mellom avdelingene."

NARF mener at ordlyden og foreslått organisering ikke er heldig for allmenhetens tillit til nemndas uavhengighet.

NARF foreslår:

"Lederen av Skatteklagenemnda organiserer Skatteklagenemnda i avdelinger."

og

"Skatteklagenemndas sekretariat fordeler saker mellom avdelingene."

8. Nøytral innstilling

NARF mener nemndsmedlemmene må få fremlagt en nøytral fremstilling av vedtak og klage. Man ser i dag at innstillingen ofte bærer preg av å reparere feil i skattekontorets vedtak, slik at klagenemndas vedtak retter svakhetene i opprinnelig vedtak. I slike saker bør det fattes nytt vedtak i underinstansen før eventuell nemndsbehandling, ellers blir klagenemnda praktisk talt en del av førstegangsbehandlingen og dermed partisk.

9. NARF støtter

Flere av forslagene i Finansdepartementets høringsnotat av 28. april 2014 innebærer en forbedring i forhold til dagens klagenemndsstruktur. Den viktigste endringen er at oppgaven med å skrive innstilling flyttes til et annet forvaltningsorgan enn det som har fattet vedtak i saken. NARF støtter opprettelse av landsdekkende nemndsstruktur, lovfesting av prinsippet om at skatteklagenemnda er et uavhengig forvaltningsorgan og at Finansdepartementet oppnevner medlemmer etter forslag fra organisasjonene angitt i høringsnotatet.

10. Avslutningsvis

NARF ønsker avslutningsvis å påpeke at hele poenget med en klagenemnd er å ivareta både allmenhetens interesse i å få prøvet sin sak uten for store kostnader og Skatteetatens interesse i å slippe ressurskrevende rettsprosesser.

Det er helt avgjørende for tilliten til klagebehandlingen at Skatteklagenemnda er og oppfattes som uavhengig. Etter NARFs syn bør det derfor bestrebes å skape tillitsvekkende løsninger, selv om de ikke nødvendigvis er de rimeligste eller enkleste.

Vennlig hilsen

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening


Sandra Riise
Adm.dir.

Peer Veiby (sign.)
Leder fagutvalget