

Finansdepartementet
v/Skattelovavdelingen
Postboks 8008 dep
0030 Oslo

1. august 2014

Høring – ny nemndsordning – kommentarer fra Skatteetatens Juristforening

Det vises til brev av 28. april 2014 der forslag om ny nemndsordning på skatte- og avgiftsområdet er sendt på høring. Skatteetatens Juristforening (SJ) vil med dette gi kommentarer til høringsnotatet. SJ representerer juristene som arbeider i Skatteetaten og er en forening under Norges Juristforbund.

Vi vil innledningsvis komme med noen generelle kommentarer til høringsnotatet. Deretter kommenteres spørsmålene om etablering av en landsdekkende klagenemnd og den praktiske organiseringen av nemnda, herunder spesielt hvem som skal ha ansvaret for saksforberedelsen. Til slutt vil vi knytte noen kommentarer til de krav til oppnevning av nemndsmedlemmene som er foreslått.

Generelle betraktninger

Skatteetaten er avhengig av at allmennheten har tillit til at det arbeid som blir gjort, og de vedtak som fattes, holder god kvalitet. Gjennomgang og samordning av klageorganene i Skatteetaten er ønskelig for å sikre uavhengighet, fremme rettslikhet og således øke rettssikkerheten for skattyterne. Det arbeides også med ny skatteforvaltningslov, og vi mener at vurdering av nemndsstrukturen og regelverket rundt klagebehandlingen er en naturlig del av dette arbeidet.

Det er innledningsvis i høringsnotatet kort påpekt at det er reist kritikk mot ulike sider av den eksisterende klagebehandlingen. Det er uklart for SJ hvorvidt de angitte kritikerne kan sies å representere hele skattytermassen. Det er grunn til å tro at kritikken kommer fra et relativt begrenset miljø. Videre har SJ forstått det slik at kritikken i utgangspunktet er rett mot de regionale klagenemndene, ikke de sentrale klagenemndene.

SJ ser heller ikke at det er foretatt noen vurdering av klageordningen opp mot kvalitetssikringen som skjer i regionene. Slik det er foreslått i høringsnotatet vil Skattedirektoratet (SKD) ha det faglige ansvar for innstillingene til nemnda. Det fremkommer ikke i høringsnotatet noe om hvordan kommunikasjonen mellom skattekontorene og SKD er tenkt i den enkelte sak, eller hvordan kvalitetssikring av de begrunnede redegjørelsene som skal sendes til sekretariatet i SKD skal skje. SJ er usikker på hvordan en ser for seg at de erfaringer mv. som hentes ut av klagebehandlingen i den nye ordningen, og hvordan eventuelle nye retningslinjer, skal innarbeides i det generelle kvalitetssikringsarbeidet i Skatteetaten, samt om dette innebærer endringer i fagdialogen.

Høringsnotatets forslag om at klagesaken skal forberedes av et landsdekkende sekretariat i SKD er ikke i tråd med at SKD skal være en overordnet og strategisk instans. Forslaget vil innebære en

vesentlig overføring av myndighet fra regionene til SKD, og dette vil kunne gi et uklart ansvarsforhold i forhold til den enkelte sak.

Den foreslåtte ordningen til saksforberedelse vil etter SJs oppfatning ikke bidra til kortere saksbehandlingstid. Innføring av et ytterligere forvaltningsledd vil derimot kunne bidra til lengre saksbehandlingstid og ikke nødvendigvis en tilsvarende forbedring av kvaliteten på arbeidet med klagebehandlingen.

En felles landsdekkende nemnd for skatt og avgift

Generelt

SJ er i utgangspunktet enig i at en samordning av klagebehandling for skatt og merverdiavgift i en landsdekkende nemnd er fornuftig og formålstjenlig. Det pekes på at dette vil bidra til enhetlig behandling og til å fremme rettslikhet for skattyterne.

En landsdekkende nemnd kan videre gi godt grunnlag for å foreta den nødvendige spesialisering i krevende sakstyper.

Klagenemndene ved SFU/SFS

I høringsnotatet er det foreslått at den landsdekkende klagenemnda også skal omfatte klagenemndene ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) og Sentralskattekontoret for storbedrifter (SFS). Det er ikke foreslått noen endringer for Klagenemnda for petroleumsskatt og Klagenemnda for Svalbard.

Kritikken som er rettet mot klagebehandlingen i Skatteetaten er som nevnt ovenfor ikke vært rettet mot skatteklagenemndene ved SFU og SFS.

Klagenemndene ved SFU og SFS består av faglig høyt kompetente nemndsmedlemmer. Alle sakene behandles grundig i møte med fem medlemmer. Skattekontorene (SFS/SFU) fungerer som sekretariat, og i nemndsmøtet gir klagesaksbehandleren en objektiv redegjørelse av saken. Det vil også kunne være behov for at øvrige personer på kontoret, som kjenner konsernet generelt og saken spesielt, hentes inn ved nemndsbehandlingen for å bidra med opplysninger om sakens faktum og generell bransjekunnskap.

Skattytere ved SFS og SFU har komplekse formues- og inntektsforhold, og disse to sentralskattekontorene har også til sammen blant annet ansvaret for særskatteregimene, utenlandsområdet og generell storbedriftsbeskatning – områder innenfor skatteretten hvor det kreves særskilt kompetanse. På bakgrunn av sakenes omfang og kompleksitet er det derfor etter SJs oppfatning viktig at disse sakene blir behandlet grundig i møte av nemndsmedlemmer som har ekspertkompetanse innenfor disse områdene av skatteretten.

I høringsnotatet foreslås det avdelinger på tre medlemmer (alminnelig avdeling) som i praksis skal avgjøre sakene etter skriftlig behandling. Er nemndsmedlemmene uenige, eller minst ett av medlemmene ber om det, skal saken gå videre til storavdeling (fem medlemmer som treffer avgjørelsene i møte) – se høringsnotatet side 22. Det er videre i høringsnotatet ikke ønskelig at de enkelte avdelingene skal fremstå som egne nemnder på mer eller mindre spesialiserte områder – se høringsnotatet side 21. Når det gjelder fordeling av saker, er det i forslaget videre lagt til grunn at sakene i utgangspunktet skal fordeles tilfeldig, samtidig som at det bør være en viss grad av spesialisering.

Basert på dette er det etter SJs syn stor grunn til å være bekymret for at klagebehandlingen for skattyterne ved SFS og SFU gjennom forslaget i høringsnotat vil bli svekket sammenlignet med dagens ordning. Dette er ikke i overenstemmelse med hensikten med forslaget, som er å bedre rettsikkerheten til skattyterne i klagebehandlingen. Videre vil saksbehandlingsfrister og et stort sakstilfang til en landsdekkende nemnd kunne gå utover grundigheten i behandlingen av hver enkelt sak. SJ mener derfor at det er gode grunner for å opprettholde dagens ordning med egne klagenemnder for SFU og SFS, tilsvarende som Klagenemnda for petroleumsskatt og Klagenemnda for Svalbard.

Dersom Finansdepartementet likevel finner det riktig at også saker fra SFU og SFS skal omfattes av den landsdekkende klagenemnda, foreslår SJ at det opprettes en stor (spesialisert) avdeling for hvert av de to skattekontorene hvor saksforberedelsen foretas som i dag. Etter SJs oppfatning vil sakene fra SFU og SFS, av hensyn til sakenes omfang og kompleksitet, ikke være egnet for avgjørelse ved enighet i alminnelig avdeling med tre medlemmer. SJ foreslår derfor at sakene i stedet går direkte til møtebehandling i spesialisert stor avdeling med fem medlemmer, slik at en unngår unødig saksbehandlingstid.

Praktisk organisering av nemnda, samt saksforberedelse for nemnda

Finansdepartementets forslag i høringsnotatet med henhold til organisering og avdelingsstruktur i den landsdekkende nemnda tiltres – se høringsnotatet kapittel 10. Det anses som positivt at nemnda med tre medlemmer ved dissens henviser saken til behandling i stor avdeling med fem nye nemndsmedlemmer. Dette gir økt rettsikkerhet i tvilssaker sammenlignet med dagens ordning for skatteklagenemndene i regionene. I tillegg gir det i sum en administrativ forenkling.

Slik SJ forstår høringsnotatet skal saksforberedelsen i de sakene hvor skattekontoret ikke omgjør kontorvedtaket skje i regionene ved at skattekontoret utarbeider en begrunnet redegjørelse, se høringsnotatet side 19. Denne redegjørelsen skal så sammen med saken sendes til sekretariatet i SKD. Sekretariatet har dermed slik SJ forstår det fire valg; fremme saken direkte for klagenemnda, skrive egen innstilling til nemnda, sende saken tilbake til regionen med instruks om å gi skattyter medhold, eller selv endre vedtaket gjort av regionen. Det innføres dermed reelt sett et nytt og ekstra forvaltningsledd. Dette vil etter SJs oppfatning bidra til lengre saksbehandlingstid, og ikke nødvendigvis bedre kvalitet og rettsikkerhet.

Det savnes en vurdering av i hvilken grad innsynsrett og prosessvarsel er tenkt fordelt og ivaretatt. Dette må etter SJ sitt syn presiseres. Det fremkommer heller ikke hvordan en har tenkt vedtakene fra sekretariatet og nemnda effektivt.

Hvis SKD i regi av et landsdekkende sekretariat i større grad skal ha ansvaret for alle klagesakene til den landsdekkende klagenemnda vil et stort antall oppgaver forsvinne fra regionene. Skal Skatteetaten forbli en slagkraftig kompetansebedrift også ute i dagens regioner er det viktig at spennende og prinsipielle oppgaver fortsatt løses i regionene. SJ tror det blir vanskelig å opprettholde store og faglig tunge kompetansemiljøer dersom alle klagenemndssaker skal avgjøres og avklares i SKD. Dette forsterkes ytterligere dersom en ser dette arbeidet i sammenheng med øvrige prosesser og prosjekter som nå pågår i Skatteetaten. Dette er betenkelig, spesielt utfra at det ikke synes som om andre alternativer er tilstrekkelig vurdert og behandlet i høringsnotatet.

Det er videre motforestillinger blant flere av våre medlemmer til at SKD skal fungere som sekretariat for den landsdekkende klagenemnda, og særlig til at SKD skal ha saksbehandlere som står for endelig utarbeidelse av innstilling til den nye nemnda. Argumentene mot dette er følgende:

- Behov for hyppig kommunikasjon mellom sekretariatet i SKD og saksbehandlerne i 1. instans (ofte vil de ha den nødvendige kjennskapen til sakens faktum og bransjekunnskap som klagebehandler trenger).
- Mer byråkrati – skattekontoret må vurdere omgjøring eventuelt skrive et eget notat/ utkast til innstilling (begrunnet redegjørelse) som sendes sekretariatet i SKD. Sekretariatet har således ansvaret med å utarbeide innstilling til skatteklagenemnda.
- Bekymring for at fagdialogen mellom SKD og regionene vil svekkes. Dette vil innebære en fare for skattyternes rettssikkerhet og likebehandlingen i Skatteetaten.
- Vil redusere fagkompetansen i regionene, dette krever en klar tanke på hvordan en slik eventuell omorganisering skal skje når det gjelder personalløpet.
- Kompetanseutviklingen saksbehandlerne ved skattekontorene opparbeider seg ved forberedelsen av klagesaker for nemnda, og ved at saksbehandlerne (unntatt Klagenemnda for merverdiavgift) kan være til stede under nemndas diskusjoner under møtebehandlingen, vil forsvinne.

Det er estimert at den landsdekkende klagenemnda vil måtte håndtere litt i overkant av 2000 saker i året. Skal sekretariatet i SKD sin funksjon som skissert være en realitet må sekretariatet bemannes for å kunne realitetsbehandle alle disse sakene. Det er i høringsnotatet ikke angitt hvor mange ansatte som kreves eller om hvordan SKD skal kunne oppbemanne for å håndtere dette. Dette etterspørres av SJ.

Ordningen med at fagansvaret for klagebehandlingen ligger hos den enkelte region bør videreføres. SJ er dermed ikke enig i at den beste løsningen er at det faglige ansvaret for innstillingene skal legges til SKD. Ved i stedet å lage et enda klarere skille mellom klagebehandling og tidligere saksbehandling i regionene vil en kunne skape tillit til klagebehandlingen.

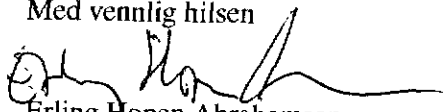
Skille mellom klagebehandling og tidligere saksbehandling gjøres i dag på flere ulike måter i regionene, og ved en gjennomgang av arbeidsmetoder/rutiner og instruksjoner vil en kunne skape en forbedring av kvalitet og hurtighet i saksbehandlingen. Kravene til at det skjer en reell ny prøving under saksforberedelsen bør skjerpes, og kravene både til saksforberedelse og kvalitetssikring må dermed tydelig framkomme i interne retningslinjer og instruksjoner.

Landsdekkende nemnd fordrer også at det etableres et felles sekretariat for rene administrative funksjoner. Dette sekretariatet må ikke nødvendigvis ligge i SKD, det pekes på at Skatt øst per i dag er sekretariat for Klagenemnda for merverdiavgift. I tillegg er det slik at selv om sekretariatet organisatorisk blir plassert i SKD, trenger det ikke nødvendigvis være lokalisert i Oslo.

Krav til oppnevning av nemndsmedlemmer

Strengere krav til utdanning og yrke støttes. Økt krav til kompetanse bidrar til å styrke rettssikkerheten, da nemndsmedlemmene i størst mulig grad anses å være i stand til å ta selvstendige standpunkt.

Med vennlig hilsen



Erling Hopen Abrahamsen

leder i Skatteetatens Juristforening