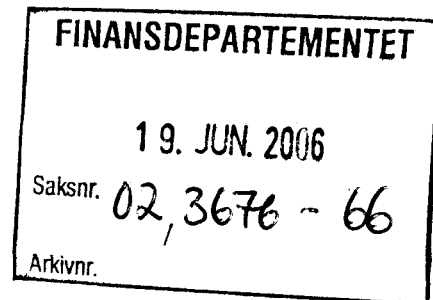




Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0032 Oslo



Sendes også som e-post: Lars.Detlie@finans.dep.no/Johanne.Slinning@finans.dep.no

Deres ref: 02/3676
SL LD/RLa

Vår ref: #39892v1/kg-k

Saksbehandler: Katrine Gaye
kg@jus.no T +47 22 03 50 61

06.06.2006

Høringsuttalelse - om Skattedirektoratets forslag til reorganisering av skatteetaten.

Vi viser til departementets høringsbrev av 13. mars 2006 vedrørende om Skattedirektoratets forslag til reorganisering av skatteetaten.

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 sonder mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som en uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for skatterett. Lovutvalget består av Ole Morten Huseby, Alf Nielsen, (leder), Eivind Bjøralt, Stein Åge Martinsen, Bettina Banoun og Hans Georg Wille.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

1 INNLEDNING

Advokatforeningen vil innledningsvis bemerke det positive i at skatteetaten etter omorganiseringen ønsker å fremstå som en mer effektiv og imøtekommende etat. En

naturlig følge av en slik holdning hos skatteetaten er at skattyterne og deres rådgivere får høyere forventninger til servicenivået. Skatteetatens holdninger bør gjenspeiles i lovgivningen. Bare slik kan skattyternes forventninger om et bedre servicenivå sikres. En lovmessig forankring av skattyters rettigheter på dette området er overensstemmende med en større grad av rettighetslovgivning i samfunnet for øvrig. Og dette bør være minst like fremtredende på et område som skatterettens der legalitetsprinsippet står sentralt.

2 ORGANISASJONSSTRUKTUREN

Advokatforeningen er i hovedsak enig med forslagets innhold når det gjelder organisasjonsstrukturen, og har ikke spesielle merknader til denne delen av forslaget. Imidlertid vil en sentralisering kunne medføre at avstanden til skatteetaten oppleves større for enkelte skattytere. Det er derfor viktig at skattyterne får lokale kontaktpunkter med skatteetaten. For rådgivere fremstår det som positivt med sentraliserte enheter som innehar større faglig kompetanse.

Advokatforeningen anser det som svært viktig at forestående omorganisering fører til en mer effektiv saksbehandling. Våre medlemmer erfarer at det ved enkelte store ligningskontorer for tiden er svært lang saksbehandlingstid, især når det gjelder klager til overligningsnemndene. Ved enkelte kontorer er det ikke uvanlig med en saksbehandlingstid på over to år. Dette gjelder både enklere og mer kompliserte saker. Advokatforeningen antar at årsaken til denne lange saksbehandlingstiden er at kontorene har store klagerestanser, og at effektiv saksbehandlingstid på den enkelte sak er vesentlig lavere enn to år. Skatteetaten bør derfor sørge for å sette av tilstrekkelige ressurser til å få ned klagerestansene.

I Skattedirektoratets utlegninger kommer det frem et mål om en redusert saksbehandlingstid med 10 %. Advokatforeningen synes ikke en reduksjon av saksbehandlingstiden med 10 % er tilstrekkelig der hvor normal saksbehandlingstid i dag er over to år. Etter Advokatforeningens oppfatning bør en saksbehandlingstid på seks måneder være mer enn tilstrekkelig behandlingstid for alle sakene ligningsmyndighetene har til behandling. Advokatforeningen mener at en maksimal saksbehandlingstid på seks måneder på alle trinn av saksbehandlingen etter ordinær ligning bør nedfelles i ligningsloven.

3 KLAGE- OG NEMNDSTRUKTUREN

Advokatforeningen ser positivt på at det foreslås innført kompetansekrav for skatteklagenemndene og overprøvningsnemnden. Slik vil nemndene i større grad være rustet til å korrigere skattekontorene i rettsanvendelsen og bevisbedømmelsen. Når det gjelder den nærmere sammensetning av de enkelte nemndene, bør minst halvparten av medlemmene med praktisk yrkeserfaring ha denne erfaringen fra privat virksomhet. Også lederen av nemndene bør, foruten å oppfylle kravene til å være tingrettsdommer, ha praktisk yrkeserfaring med skatterett. Advokatforeningen antar dette er praktisk mulig ettersom totalt antall skatteklagenemnder er foreslått til fem.

Nemndstrukturen som er foreslått innehar et ordinært klageorgan, i motsetning til dagens to. Imidlertid skal også skattekontoret etter klage fra skattyter vurdere om omgjøring av vedtaket skal skje. I realiteten er dette et system som ligner dagens, ettersom ligningsnemndene i dag har vid delegasjonsadgang til ligningskontorene. I

praksis behandler og avgjør derfor ligningskontorene i stor utstrekning klager til ligningsnemndene.

For at den foreslåtte klageordningen skal vurderes som tilfredsstillende fra et rettssikkerhetssynspunkt, må det etter Advokatforeningens mening foretas visse korrigeringer i forhold til det fremlagte forslaget.

Saker som gjelder betydelige beløp eller prinsipielle spørsmål bør undergis behandling av en utvidet avdeling av skatteklagenemnden, på linje med sakene hvor det er dissens i avdelingen. Slik vil de kompliserte sakene sikres en grundigere behandling, og dette vil etter vår vurdering føre til at færre saker klages inn for overprøvningsnemnden.

For mange skattytere er det vesentlig å få rask avgjørelse av skattespørsmålet. En uavklart skattesak vil for de fleste personlige skattytere oppleves svært ubehagelig, selv om samme sak kan oppleves helt bagatellmessig for ligningsmyndighetene. Også for næringslivet er det viktig å ikke ha pågående, ikke avsluttede skattesaker. Pågående skattesaker kompliserer fremtidige disposisjoner i høy grad, og vil ofte virke som en bremse på selskapets beslutninger. Advokatforeningen mener at det bør lovfestes en adgang til å bringe klage over ligningen rett til skatteklagenemnden, uten først å påklage ligningen til skattekontoret for en eventuell omgjøring. Dette vil være tidsbesparende for skattyterne, og arbeidsbesparende for ligningsmyndighetene. Også av andre grunner enn rent tidsmessige kan det være mer fordelaktig med behandling i et annet organ enn skattekontoret.

Skattedirektoratet foreslår at det i forbindelse med forberedelsen av saker for overprøvningsnemnden skal gis retningslinjer som sikrer at nye øyne ser på saken. Advokatforeningen anser at dette bør sikres tidligere i saksforløpet. Samme saksbehandler bør ikke behandle saken under ordinær ligning, vurdere om ligningen skal omgjøres og forberede saken for skatteklagenemnden. Det bør settes ny saksbehandler på saken på hvert trinn av behandlingen. Regler som sikrer dette bør nedfelles i ligningsloven. Når det gjelder forberedelsen for overprøvningsnemnden, anser Advokatforeningen at saken bør forberedes i en annen region, eventuelt av en egen enhet i Skattedirektoratet.

Forslagets utlegninger om vilkårene for å kunne påklage skatteklagenemndenes avgjørelse til overprøvningsnemnden fremstår som uklare. Fra et rettssikkerhetssynspunkt bør ikke adgangen til å bringe en sak inn for overprøvningsnemnden bli for snever. Dette er særlig sentralt hvis man også foreslår at det først ved forberedelsen for overprøvningsnemnden skal sikres ny forberedende saksbehandler. Vi vil også peke på at det under dagens ordning med ubegrenset klagerett også til overligningsnemnden er en rekke saker som av overligningsnemnden blir avgjort til skattyters gunst. En silingsprosess der bare et fåtall saker kan klages videre til overprøvningsnemnden vil derfor med sannsynlighet gi en klart svekket rettssikkerhet. Dette skyldes dels at alternativet med å bringe saken inn for domstolene for skattyter i regelen fremstår som en langt mer dramatisk handling enn det å påklage saken videre. Like viktig er at kostnadene ved en rettsak naturligvis er langt høyere enn i en klagerunde. En reell behandling av skattesaker i to instanser før en eventuell rettslig behandling er derfor viktig.

Med en foreslått bemanning av overprøvningsnemnden med bare fem medlemmer, vil overprøvningsnemndens kapasitet være svært begrenset. Det bør derfor være flere avdelinger av overprøvningsnemnden samtidig som det fortsatt må være en

ubegrenset klageadgang også til det som i realiteten er klageinstans nummer to, jf ovenfor.

Advokatforeningen vil også bemerke at skattyters innsynsrett i vedtaket før endelig beslutning treffes også må gjelde for skattekontorets omgjøringsvedtak for at kontradiktorisk behandling skal sikres. Innsynsretten praktiseres noe ulikt ved ligningskontorene i dag, ved at noen kontorer nekter innsynsrett i ligningskontorets egne vedtak. Foruten å sikre kontradiktorisk behandling, kan innsynsretten bidra til redusert arbeidsmengde for etaten ved at feil i bevisvurderingen eller rettsanvendelsen påpekes før klageomgangen. Prinsippet om innsynsrett og dets nærmere innhold er så viktig at det bør komme klart til uttrykk i ligningsloven.

Når det gjelder klagefristen på skattekontorets omgjøringsvedtak, er Advokatforeningen tilfreds med at det innføres en klagefrist på ett år. Advokatforeningen forstår det også slik at fristen for å bringe spørsmål om omgjøring inn for skattekontoret ikke utløper før skattekontorets omgjøringsadgang bortfaller.

Advokatforeningen kan ikke se at spørsmålet om saksomkostninger er behandlet i forslaget. Det er tidkrevende og kostbart for skattyterne å påklage ligningen. En lovfestet rett til sakskostnader dersom skattyter får medhold i skatteklagenemnden eller i overprøvningsnemnden bør innføres. For det tilfelle at denne retten knyttes opp mot et vedtak i overprøvningsnemnden til skattyters gunst, mener Advokatforeningen at det ikke er rimelig at retten til å få dekket sine omkostninger er begrenset til kostnadene for overprøvningsnemnden slik tilfellet i dag er for dekning av omkostninger for overligningsnemnden.

Vennlig hilsen



Anders Ryssdal
leder



Merete Smith
generalsekretær