



Foreningen af Statsautoriserede Revisorer

Kronprinsessegade 8 · 1306 København K · Telefon 33 93 91 91
Telefax nr. 33 11 09 13 · e-mail: fsr@fsr.dk · Internet: www.fsr.dk

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

12. april 2006
nca/jb/pri/sas (H008-06-FT)

Vedr.: Lovforslag L 168 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreform)

FSRs Skatteudvalg skal hermed fremkomme med nogle bemærkninger til den del af lovforslaget, der ved ophævelse af en række bestemmelser i skatteforvaltningsloven medfører, at skattesager fremtidig som udgangspunkt skal behandles ved byretterne som første instans.

Undtaget er tilfælde, hvor sagen i medfør af de foreslåede henvisningsregler i retsplejelovens § 226 af byretten henvises til landsretten, dvs. hvor sagen er af principiel karakter, eller hvor sagen efter indhentet udtalelse fra landsretten findes mest hensigtsmæssigt at kunne behandles i forbindelse med en anden for landsretten verserende sag.

Til grund for forslaget ligger en tilkendegivelse fra Retsplejerådet om, at behovet for specialkendskab, fx til skatteområdet, vil kunne opfyldes mindst lige så godt ved de større byretter, som Domstolenes Strukturkommission har anbefalet, idet der forudsættes en specialisering blandt dommerne i det enkelte embede fx vedrørende skattesager, hvor kendskab til erhvervsforhold har væsentlig betydning.

Justitsministeriet har erklæret sig enig med Retsplejerådet i, at skattesager ikke adskiller sig fra andre forvaltningsretlige sager på en sådan måde, at de bør være undtaget fra den foreslåede nye generelle instansordning, hvor sagens alt efter sin karakter og eventuelle principielle betydning kan behandles ved byretten med én eller flere dommere henholdsvis landsretten med tre dommere.

Retssikkerhed og effektiv ressourceudnyttelse

Det er FSRs opfattelse, at skatteområdet indtager en særstilling i den civile retspleje. Dette skyldes for det første, at alle borgere i det danske samfund betaler skat, og som sådan er tvunget til kontakt med det offentlige Danmark. Endvidere er alle skatteydere udsat for ligning og er dermed potentiel part i en skattesag.

Når alle borgere er skattepligtige, er det særlig vigtigt, at der tilsikres størst mulig retssikkerhed og samtidig størst mulig effektivitet på området vedrørende skattesager.

Et afgørende element i dette er, at de afgørelser, der træffes på området, i størst muligt omfang har skatteyderes tillid.

Det er FSRs vurdering, at det er en afgørende forudsætning for brugernes og dermed i realiteten alle borgeres tillid til klagesystemet på skatterettens område, at alle sager i givet fald kan indbringes for Højesteret.

Skattesager er sager af særlig indgribende karakter. Dette fremgår også af en udtalelse fra Højesterets daværende præsident Niels Pontoppidan i UfR 1990 B, side 161:

”En grund til, at man inden for dette område (skatteretten) prøver til bunds, er formentlig, at afgørelserne hyppigst har indgribende betydning, ikke blot for den skatteyder, der anfægter sin skatteansættelse, men for mange andre i lignende situationer. Meget populært sagt ville det med det gældende skattetryk næppe være acceptabelt, at man fra domstolens side ikke gik ind i en effektiv prøvelse.”

Borgerne kan efter FSRs opfattelse ikke være tjent med, at afgørelser på det mest indgribende område af den offentlige forvaltning ikke altid kan indbringes for Højesteret. Hertil kommer, at i forhold til antallet af skatteydere og deraf følgende skattesager er der tale om et forsvindende lille antal sager, der indbringes for domstolene. Der er ca. 13.000 skattesager årligt, heraf indbringes 3.000-4.000 for Landsskatteretten, og kun ca. 300 sager indbringes årligt for landsretterne. Kun en mindre del af disse sager indbringes herefter for Højesteret.

Det beskedne antal skattesager for domstolene skyldes i høj grad, at der er udbredt tillid til de administrative klageorganer navnlig Landsskatteretten, men også det faktum, at alle afgørelser, hvis det ønskes, kan indbringes for Højesteret.

Det forhold, at alle sager kan indbringes for Højesteret, er efter FSRs opfattelse en afgørende forudsætning for tilliden til de administrative klageorganer. Disse klageorganer er dermed undergivet ”Højesterets kontrol”.

Det er FSRs opfattelse, at det vil virke stødende på retsopfattelsen, såfremt det meget beskedne antal skattesager, der indbringes for domstolene ikke kan indbringes for Højesteret. Dette skal ses i forhold til, hvor mange sager der klares i det administrative system, og hvor indgribende skattesager rent faktisk opfattes af den enkelte skatteyder.

Retssikkerhedsmæssigt må det anses for helt utilfredsstillende, hvis landets øverste domstol ikke fremover skal have ressourcer til at behandle de skattesager, som måtte blive indbragt for Højesteret. Det eneste rimelige initiativ til afhjælpning heraf må være at øge ressourcerne på dette område i Højesteret, så disse sager kan behandles inden for passende frister.

Det offentlige Danmark har i øvrigt anerkendt at skattesager indtager en særstilling og er særligt indgribende overfor den enkelte. Dette kommer til udtryk ved, at der for alle klagesager på skatterettens område ydes omkostningsgodtgørelse til sagkyndig bistand med mindst 50%. og med 100 % hvis skatteyderen får medhold i overvejende grad.

Det administrative klagesystem forudsætter landsretten som første instans

Historien viser, at muligheden for tredjeinstansbevilling ikke er en acceptabel løsning for borgerne på dette meget indgribende område. Der er mange eksempler på, at sager er blevet afgjort af Højesteret med et overraskende resultat for de fleste.

Det administrative klagesystem på skatteområdet er relativt omfattende og klarer langt de fleste sager uden domstolens hjælp. Systemet er samtidig opbygget på en sådan måde og med en sådan ekspertise, at det vil betyde et væsentligt tilbageskridt for borgernes retssikkerhed, såfremt skattesager i fremtiden skal starte ved byretterne som første instans. Reglerne i retsplejelovens § 226 om, byretterne i visse sager har mulighed for at henvise til landsretten som første instans ændrer ikke herpå.

Når byretterne – kollegiale eller ej – ikke bør behandle skattesager, er det naturligvis tilsvarende overflødigt at give byretterne mulighed for henvisning til landsretten som første instans. Skattesager bør i domstolssystemet altid starte ved landsretten.

Den faglige kompetence i det administrative klagesystem på skatterettens område gør det naturligt, at skattesager indbringes for landsretterne som første instans.

Der er efter FSRs opfattelse ikke tvivl om, at det vil betyde en væsentlig reduceret tillid til afgørelserne fra det administrative klagesystem, hvis skatteafgørelser ikke længere med sikkerhed kan indbringes for Højesteret. På sigt kan dette betyde, at flere afgørelser fra Landsskatteretten indbringes for domstolene, og det betyder samtidig en forringet retssikkerhed for borgerne. Begge dele er formentlig i strid med hensigten og efter FSRs opfattelse et tilbageskridt for retssikkerheden.

Man skal også være opmærksom på, at den høje kvalitet, som afgørelserne fra det administrative klagesystem – herunder navnlig Landsskatteretten – har, vil blive påvirket i negativ retning, hvis afgørelserne fremover skal prøves af byretterne. Justitsministeriet påpeger selv, at kendskab til erhvervsforhold har væsentlig betydning i blandt andet skattesager.

Der er heller ingen tvivl om, at den faglige prestige, der er forbundet med at arbejde hos de øverste administrative klageorganer, vil blive skadet. Denne prestige har en gunstig betydning for rekrutteringen til disse myndigheder, men vil lide betydelig skade, såfremt det fremover er byretterne, der skal behandle skattesager i første instans.

Baggrund for, at landsretterne er første instans

Bestemmelsen i den gældende skatteforvaltningslovs § 50 (tidligere skattestyrelseslovs § 33) om landsretterne som første instans på skatteområdet bygger på grundige overvejelser foretaget af udvalget bag Landsskatteretsbetænkningen nr. 339 af 1963 med bl.a. højesteretsdommer A. Blom-Andersen, professor, dr.jur. Bent Christensen og professor, dr.jur. W.E. von Eyben som udvalgsmedlemmer. Ved Landsskatteretsbetænkningen fra 1963 foreslog udvalget netop følgende bestemmelse indført:

”Indbringes en sag for domstolene, jf. stk. 3, anlægges den for landsret som første instans. Sagen anlægges ved den landsret i hvis kreds den skattepligtige har hjemting ved sagens anlæg, jf. dog lov om rettens pleje § 247.”

Baggrunden for valg af landsretterne som første instans var bl.a. møntet på erfaringerne og praksis ved de beløbsmæssige småsager, der dog viste sig gang på gang at være af helt principiel betydning for mange borgere. Ved betænkningens specielle bemærkninger fremgik herefter udvalgets endelige konklusion:

”Når skattesager, der efter almindelige retsplejeregler som følge af en sagsværdi under 3.000 kr. ville henhøre under underret, indbringes for domstolene, skyldes det i reglen, at der knytter sig en principiel interesse til dem, der gør det naturligt, at de ved domstolene behandles som landsretssager med mulighed for anke til Højesteret uden tredjeinstansbevilling.”

Det er FSRs opfattelse, at udviklingen siden 1963 gør det endnu mere påkrævet, at konklusionerne i betænkning nr. 339 bør fastholdes, idet udviklingen netop har vist den store betydning, det har, at skattesager i givet fald kan indbringes for Højesteret uden tredjeinstansbevilling. Skattesager griber i dag i stadig stigende grad ind i alle borgeres hverdag.

Konklusion

På ovennævnte baggrund finder FSR, at en ophævelse af de foreslåede bestemmelser i skatteforvaltningsloven må anses for at stride mod de hensyn og behov, der gælder for både borgere, rådgivere og myndigheder på området. FSR skal derfor på det kraftigste opfordre til, at det sikres, at alle skattesager fortsat kan indbringes for Højesteret, uden at der kræves tredjeinstansbevilling eller en henvisning efter retsplejelovens § 226 fra byretten til behandling ved landsretten som første instans.

Med venlig hilsen

John Byholm
formand for FSRs Skatteudvalget


~~Niels Ebbe Andersen~~
fagdirektør