



# Representantforslag 17 S

(2010–2011)

fra stortingsrepresentantene Ulf Leirstein, Christian Tybring-Gjedde og Anders Anundsen

Dokument 8:17 S (2010–2011)

## Representantforslag fra stortingsrepresentantene Ulf Leirstein, Christian Tybring-Gjedde og Anders Anundsen om å bedre rettssikkerheten for skattyter

Til Stortinget

### Bakgrunn

Det er en klar forventning fra samfunnets side at alle betaler den skatten de er forpliktet til. Selv om forslagsstillerne mener skattenivået i Norge er for høyt, er det viktig at skattyterne forholder seg til regelverket. Tidvis kan et meget komplisert regelverk sette enhver skattyter på prøve, og da skal skatteetaten fremstå som en serviceetat som hjelper skattyter til et riktig resultat.

Imidlertid opplever mange likevel et ublidt møte med etaten når de har gjort feil. Det finnes eksempler hvor skatteetaten bruker makt og skjønn i en slik utstrekning at det kan ødelegge mennesker. Temaet har i den senere tid vært omtalt i landets aviser med eksempler på skattemyndighetenes urimelige opptreden. Politikere har gjennom årene mottatt en rekke henvendelser fra folk som har følt seg overkjørt av ligningsmyndighetene, med alvorlige beskyldninger fra skattemyndighetenes side som ikke har latt seg dokumentere i ettertid.

Det er mange dyktige, samvittighetsfulle og gode mennesker som jobber i skatteetaten. Etaten har en krevende og viktig oppgave, men fokuset på å være en serviceetat er fortsatt for svakt, med det som resultat at mange opplever skatteetaten som urimelig pågående og vanskelig å ha med å gjøre. Ofte legges det til grunn at enkle feil blir sett på som overlagte, og at en behandles mer som kriminell enn som vanlig skattyter.

Det er dessverre en god del eksempler på dårlig saksbehandling i skatteetaten, og det er nødvendig å vurdere om etatens rutiner er tilfredsstillende og om regelverket etaten er satt til å håndheve, ivaretar folks rettssikkerhet på en forsvarlig måte.

Det er en åpenbar skjevdeling mellom ressursene til vanlige skattytere og skatteetaten i saker hvor etaten vil forfølge en skattyter. Skattyter må dekke alle kostnader til sakkyndig hjelp selv, men kan etter søknad få utgiftene erstattet etter klagebehandling dersom skattyter vinner frem. Det kan føre til en urimelighet for skattytere med svak økonomi, fordi de ikke har råd til å leie inn den kompetansen som er nødvendig for å vinne over skatteetaten. Derved blir også risikoen for feil resultat større. Det gjelder både saker som går gjennom ordinær klagebehandling og saker som ender eller burde endt i retten.

### Komplisert regelverk

Skatteetaten er satt til å forvalte og kontrollere et meget komplisert regelverk. Et regelverk som det kan være vanskelig for den enkelte skattyter å etterleve selv om man har de beste intensjoner. Ligningslov, skattelov, forskrifter, Lignings-ABC og en rekke rundskriv og uttalelser fra Skattedirektoratet og Finansdepartementet skaper en samlet mengde regelverk som er meget omfattende og umulig å ha oversikt over.

Forslagsstillerne presiserer at Fremskrittspartiet er sterkt opptatt av å forenkle skattereglene. Dette er det et skrikende behov for. Skattekontorene har også vanskeligheter med å tolke regelverket, noe blant annet Riksrevisjonens rapport, Dokument 3:11 (2009–2010) viser. Der fremkommer det blant annet at det er ulike svar på like tilfeller fra de forskjellige skattekontorene. Skattedirektoratet mener selv det er behov for å øke kompetansen i etaten. Disse forholdene viser at de ulike skatteinstanser bør ha respekt for skatt-

yters oppfatning om sakens realiteter i en del spørsmål.

Fremskrittspartiet fremmer i forbindelse med den årlige behandlingen av statsbudsjettet forslag om forenkling av skatteregelverket. Dette gjøres også i revidert nasjonalbudsjett, og ellers løpende i representantforslag. Enklere skatteregler er derfor ikke tema i dette representantforslaget.

### Makt krever ansvar

Skatteetaten besitter en rekke maktmidler som kan brukes overfor skattytere etter nærmere regler. Det gjennomføres bokettersyn, det kan tas beslag, gjennomgang av private kontoutskrifter og en rekke andre inngripende maktmidler. Dette er maktmidler det er viktig at skatteetaten har for å ta skattesnytere, men det er avgjørende at disse brukes med nødvendig varsomhet overfor skattytere som uforvarende kommer opp i et ufore.

I tillegg fatter skattekontoret vedtak og inndriver skatt og tilleggs-skatt. Skatteetaten er også en vesentlig bidragsyter i regelutformingen, særlig gjennom utvikling av ligningspraksis og utarbeidelsen av lov- og forskriftstolkning gjennom Lignings-ABC. Lignings-ABC er retningsgivende for behandling av ligningssaker, men mye av innholdet er ikke rettslig prøvet, og gir derfor ikke annet enn veiledning i ligningssaker.

### Gjennomskjæring

En del skattytere opplever skattekontorets fremgangsmåte som ufin og føler seg forhåndsdomt. Det er svært uheldig. Særlig kan den ulovfestede gjennomskjæringsregelen føre til at mange føler seg urimelig behandlet, fordi ett av vilkårene for gjennomskjæring er at disposisjonen er skattemotivert og illojal. Det skal være greit å tilpasse seg skattereglene slik at en betaler minst mulig skatt. Det er selvsagt også lov og helt uproblematisk. Imidlertid vil skattekontoret ofte mene at slike skattemotiverte disposisjoner også er illojale.

Den ulovfestede gjennomskjæringsregelen er politisk omstridt, og forslagsstillerne har en bestemt oppfatning av at den kommer til anvendelse på stadig flere saker og flere områder. Gjennomskjæringsregelen kunne vært lovfestet av Stortinget dersom Stortinget ønsket en slik regel. Det er imidlertid ikke skjedd ved revisjonene av ligningsloven. Det er derfor et spørsmål om det er grunnlag for å utvide bruken av gjennomskjæringsregelen eller ikke. Forslagsstillerne mener en må være svært varsom med bruken av den ulovfestede gjennomskjæringsregelen, og mener lovgiver må endre situasjonen ved å vedta en egen lovhjemmel med klare premisser og vilkår for at gjennomskjæring skal kunne foretas. Det

kan bidra til å hindre fortsatt utvidet bruk av den ulovfestede regelen.

Den ulovfestede gjennomskjæringsregelen skal bare være en sikkerhetsventil mot illojale tilpasninger. Slik regelen brukes i dag, kan konsekvensen være at skattekontoret beskylder en rekke skattytere for illojale omgåelser uten at det er grunnlag for det, noen ganger for å forsøke å utvide rammen for bruken av ulovfestet gjennomskjæring. Høyesterettsdommer som eksemplifiserer slik fremferd av skattekontorene, er Telenor-dommen, arveavgiftssaken mot Reitan-familien og Conoco-dommen. Felles for disse var beskyldninger om illojal omgåelse og meget store skattebeløp som skattemyndighetene krevde innbetalt uten dom. Høyesterett ga klare dommer som opphevet alle disse vedtakene.

### Regelutvikling på skattyters bekostning

Skattekontorene velger tidvis ut temaer de ønsker avklaring på. Svake og uklare regler testes ut med skattytere som motpart i rettsapparatet. Odd Habberstad var eksempelvis en slags «forsøkskanin» for skattemyndighetenes testing av fisjonsbegrepet i 2008. Likeledes måtte Fjeld Eiendom as helt til Høyesterett i 2005 for å slippe skatt på en fisjon. Lagmannsretten uttalte at «retten i det hele tatt [hadde] problemer med å forstå på hvilket grunnlag staten har kunnet fremsette en slik anførsel».

For en økonomisk sterk aktør vil en kamp mot skattemyndighetene være en reell mulighet. Men for en mindre aktør, som en som driver et enkeltpersonforetak eller mindre aksjeselskap, vil en kamp mot skattemyndighetene ofte ikke være mulig, særlig etter å ha innbetalt et påstått skattekrav.

Det er en utfordring for den enkelte skattyter at det i dag ikke finnes noen ordninger som gjør det mulig for små næringsdrivende å ta kampen opp mot skattekontoret når de føler seg overkjørt og urettferdig behandlet.

I slike saker bør Stortingets ombudsmann for forvaltningen kunne ta et større ansvar for å bistå personer som blir behandlet på denne måten. Forslagsstillerne mener flere modeller kan være aktuelle og vil komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.

### Spesialenhet for skattesaker

Den sterke maktkonsentrasjonen i skatteetaten gjør at behovet for kontroll er til stede. For politiet har man spesialenheten for politisaker. En lignende ordning bør også vurderes for skatteetaten, der borgerne kan klage inn overtrap fra etatens side.

Skatteklagenemndene har også en viktig rolle i kontrollen med skattekontoret. De må ha tilstrekkelige ressurser til å håndtere denne viktige rollen som en slags kontrollør av skattekontorets oppfatning.

## Behandling av skattyter

Det er viktig at skattekontoret fremstår som en serviceorganisasjon som ønsker å hjelpe skattyter med å komme til rett resultat. Skattytere opplever i en rekke tilfeller at skattemyndighetene setter korte tidsfrister når de forlanger besvarelse av et forhold, mens de selv til tider tar seg meget god tid til å svare skattyter. Dette oppleves ofte som urimelig, og det er viktig at skatteetaten er romslige med svarfrister, men også at de ikke selv unnlater å gi tilbakemelding til skattyter innen rimelig tid. I vurderingen av hva som er rimelig tid, må det legges vekt på de frister skattekontoret pålegger skattyter.

I enkelte tilfeller har det angivelig gått to eller tre år mellom hver gang skattyter har fått tilbakemelding. Ved klage vil saksbehandlingstid på seks–syv år for å få saken ferdig, kunne forekomme, særlig hvis saken går full runde i rettsapparatet. Dette er svært krevende både for skattyter og for staten v/skattekontoret/Skattedirektoratet. Det bør sikres en mer effektiv saksbehandling og tilstrebes økt grad av samarbeidstenkning fra skattekontorets side i de tilfeller det lar seg gjøre.

## Skatteklagenemnda

Med tidligere nemndsstruktur i ligningsbehandlingen var manglende kompetanse innen skattefeltet et problem. Det kunne være en trussel mot forsvarlig saksbehandling og vurdering i ligningsnemnd, overligningsnemnd og fylkesskattenemnd.

Kompetansekravet til nemndsmedlemmene er hevet etter revisjonen av ligningsloven i 2007. Skatteklagenemnda skal nå være sammensatt slik at minst to tredjedeler av nemndas medlemmer har formell utdanning innen fagområdene jus, regnskap eller økonomi, og yrkeserfaring som omfatter minst ett av disse områdene. Sakene kan være meget komplekse selv for fagpersoner. Tidvis opplever en problemstillinger innen teknisk vanskelige skatteområder.

Det er derfor viktig at skattyter får anledning til å komme med sitt syn direkte til skatteklagenemndas behandling av saken. I dag må skattyter selv kontakte skattekontoret særskilt og be om at vedtaksforslaget til nemnda oversendes. I slike tilfeller kan skattyter kommentere skriftlig saksfremstillingen direkte før behandling i nemnda.

Forslagsstillerne mener en bør endre regelverket slik at alle skattytere og eventuell fullmektig automatisk får tilsendt skattekontorets forslag til vedtak med en tilstrekkelig frist til skriftlig å kommentere denne.

En slik ordning vil sikre skattyter bedre mulighet til å påpeke eventuelle feil og mangler, samt komme med sin vurdering av sakens fakta og juss.

Forslagsstillerne mener det er uheldig at skattekontoret fører nemndas synspunkter i penn og mener regelverket for nemndsarbeidet skal endres, slik at skattekontoret på vanlig måte forbereder saken og gir

uttrykk for sitt syn, hvoretter nemndas medlemmer påfører sitt syn på saken som grunnlag for endelig vedtak. I mange tilfeller vil nemndas syn samsvare med skattekontorets, og da kan en enkelt gi uttrykk for det. I andre tilfeller vil nemnda eller enkelte medlemmer av nemnda ha et avvikende syn som bør føres i penn av nemndsmedlemmet selv, eventuelt med bistand fra skattekontoret ved behov.

Den nye nemndsstrukturen er bygget opp etter et nytt prinsipp i forhold til tidligere nemndsstruktur. Saksbehandlingen er skriftlig, og det avholdes bare møter i saker hvor avdelingene i nemnda ikke blir enige om et utfall. Skriftlig behandling skaper noen utfordringer med hensyn til skattyters påvirkningsmulighet, men er likevel ansett som mer effektiv enn å behandle saker etter møteprinsippet. Forslagsstillerne mener det må være et krav at nemndsmedlemmene ivaretar dialogen seg imellom på en svært god måte for at dagens ordning med skriftlig behandling skal være forsvarlig. Diskusjon i omstridte saker har vist seg å være viktig for mange skattytere under klagebehandling i tidligere nemndsstruktur.

Er skattekontoret misfornøyd med avgjørelsen, kan kontoret bringe saken inn for riksskattenemnda. Skattekontoret skriver igjen selv innstilling til vedtak, og får være til stede under nemndas behandling. Det er et spørsmål om skattekontoret burde avskjæres fra ankemulighet til riksskattenemnda i saker hvor skattyter får medhold av skatteklagenemnda, tatt i betraktning den økte kompetanse i skatteklagenemndene og skattyters behov for endelig avklaring. Ved stadige anker til riksskattenemnda risikerer en at hele nemndssystemet undergraves.

## Innkrevning av omstridt skatt

Skattyter må betale påstått skyldig skatt, selv om hun bestrider kravet, helt i utakt med pengekravsrett for øvrig. Skatt, tilleggsskatt og renter blir innkrevet uavhengig av om vedtaket til slutt viser seg å være gyldig. Kemneren har særlig tvangsmyndighet, og viser seg ofte som en hard kreditor.

Omstridt skattegjeld bør ikke innkreves før endelig vedtak er fattet eller ved rettslig behandling, ikke før dom er avsagt.

## Menneskerettigheter

Norsk skatteforvaltning er dømt fire ganger av Høyesterett i plenum, og én gang i Storkammer for brudd på menneskerettighetene. Norge har nå en ny sak for Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg om brudd på EMK artikkel 8. Forslagsstillerne kjenner også til flere tilfeller der skattyter burde prøvd saken for menneskerettighetsdomstolen, men hvor ressursene ikke har strukket til.

Det må forventes at skattemyndighetene forholder seg til Norges menneskerettighetsforpliktelser.

## Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

### f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen sette ned et bredt sammensatt utvalg som får i oppgave å vurdere forholdet mellom skatteetaten og borgerne i et videre perspektiv.
2. Stortinget ber regjeringen i forskrift fastsette at skattyter automatisk får tilsendt utkast til vedtak fra skattekontoret ved klagebehandling i skatteklagenemnda, slik at skattyter gis rimelig anledning til å uttale seg skriftlig om skattekontorets utkast.
3. Stortinget ber regjeringen vurdere ulike modeller for å sikre at skatteklagenemnda gis reell uavhengighet fra skatteetaten, eventuelt vurdere et eget fagsekretariat for nemndsarbeidet.
4. Stortinget ber regjeringen endre praksis i skatteklagenemndene slik at skattekontoret skriver egen saksutredning for egen regning, og at skatteklagenemnda selv skriver egne merknader og eventuelt avvikende forslag til vedtak på den enkelte skattesak, uten ytterligere føringer fra skattekontoret.
5. Stortinget ber regjeringen endre reglene slik at skattekrav ikke kan inndrives før vedtak om skatt er rettskraftig.
6. Stortinget ber regjeringen endre reglene slik at skatt tilbakebetales til skattyter med forsinkelsesrente, ikke særskilte lavere satser.
7. Stortinget ber regjeringen endre regelverket slik at skattyter som lider forretningsmessig tap som følge av skattemyndighetenes feil, får erstatning for lidt tap.
8. Stortinget ber regjeringen vurdere skjerpede beviskrav for skattekontorets påstand ved skjønns-ligning.
9. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om lovfesting av gjennomskjæringsregelen med klare vilkår for når gjennomskjæring kan benyttes og i hvilke tilfeller gjennomskjæring kan skje.
10. Stortinget ber regjeringen intensivere arbeidet med å få skatteetaten til å fremstå som en serviceetat overfor skattyter.
11. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at skattytere som vinner sin klagesak mot skatteetaten, automatisk tilkjennes rett til dekning av nødvendige saksomkostninger, uten å måtte søke skatteetaten om dette i ettertid.
12. Stortinget ber regjeringen vurdere å avskjære skattekontorets mulighet til å anke skatteklagenemndas avgjørelse inn for riksskattenemnda i saker der skattyter får medhold i skatteklagenemnda.

20. oktober 2010