

## FSR – danske revisorer 14 forslag, der vil styrke retssikkerheden

Retssikkerheden på skatteområdet har stor betydning for den enkelte borger og virksomhed. Derfor er det glædeligt, at der bredt i Folketinget er opmærksomhed på emnet, og at politikerne har et ønske om hele tiden at sikre retssikkerheden.

I de senere år har debatten både offentligt og i faglige kredse været intensiveret som følge af en række markante sager, der har vist, at der er væsentlige forbedringsmuligheder på retssikkerhedsområdet. En uheldig effekt af sagerne har været skepsis fra borgere, rådgivere og virksomheder over for SKAT. Det er uhensigtsmæssigt for alle parter.

FSR – danske revisorer er af den klare opfattelse, at der er et behov for at styrke retssikkerheden som ministeren har lagt op til i sine udspil, og at det i sidste ende også vil gavne Skatteministeriet og SKAT at gøre noget ved problemstillingerne. Det gælder både lovgivningen, SKATs praksis og almindelig adfærd og det gælder i koblingen over til domstols- og klagesystemet.

FSR – danske revisorer har derfor udarbejdet et katalog af forslag, der sigter på forbedringer, der både kræver politisk handling såvel som administrative tiltag. Forslagene fokuserer på tre hovedområder, hvor der er potentiale til at øge retssikkerheden:

- Lovgivning,
- Administrativ praksis, og
- Klagesystem

### LOVGIVNINGEN OG LOVGIVNINGSPROCESSEN

Retssikkerhed starter med kvalitet i skattelovgivningen og lovgivningsprocessen. God kvalitet af lovgivningen medfører mindre usikkerhed om gældende ret, og dermed mindre risiko for uenighed mellem skatteyderne og SKAT om hvordan reglerne skal forstås.

God lovkvalitet hindrer også, at skatteydere kommer i uføre som følge af, at de uforvarende overser eller misforstår komplekse regler, der slet ikke var tiltænkt til at skulle ramme de pågældende skatteydere i den pågældende situation.

#### Eksisterende lovgivning

Inden for den eksisterende skattelovgivning ser FSR – danske revisorer to tiltagende problemer: For det første er visse områder af lovgivningen helt urimeligt kompliceret, og for det andet er lovgivningen på visse andre områder mere eller mindre forældet. Begge dele er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Som eksempler på lovgivning, der er urimeligt kompliceret, kan nævnes reglerne om omkvalificering af salgssummer til udbytte og reglerne om beskatning af likvidationsprovenuier. Som eksempel på lovgivning, der er mere eller mindre forældet, kan nævnes dele af skattekontrolloven, som bør tages op til fornyet revision, i den forbindelse vil FSR – danske revisorer gerne komme med konkrete

FSR – danske revisorer  
Kronprinsessegade 8  
DK - 1306 København K

Telefon +45 3393 9191  
fsr@fsr.dk  
www.fsr.dk

CVR. 55 09 72 16  
Danske Bank  
Reg. nr. 4183  
Konto nr. 2500102295

forslag til ændringer. I samme forbindelse nævnes, at den forrige regering nedsatte en arbejdsgruppe med henblik på udarbejdelse af et udkast til modernisering af denne lov.

Det foreslås, at der nedsættes fast udvalg om opdatering af lovgivningen på problematiske områder i et samarbejde mellem virksomheder, rådgivere, SKAT og Skatteministeriet.

Side 2

### **Ny lovgivning – særligt i forbindelse med "hullukning"**

Værnsregler indført i forbindelse med "hullukning" er ofte uoverskuelige og ikke tilstrækkeligt gennemtænkte. Der er ofte for lidt vilje i høringsprocessen til at modificere lovforslag vedrørende sådanne værnsregler – formentlig på grund af stor kompleksitet og af frygt for at udvande "hullukningen". Konsekvensen er i mange tilfælde, (i) at der er betydelig usikkerhed om reglernes rækkevidde og forståelse, (ii) at reglerne rammer langt ud over det tiltænkte værnsformål, og (iii) at der viser sig uforudsete "samspilsproblemer" med andre skatteregler. FSR danske revisorer har forståelse for vigtigheden af at undgå skattesnyd og skatteundragelse gennem effektive værnsregler. Hullukning må imidlertid ikke ske på bekostning af lovkvaliteten, og må ikke belaste virksomheder og rådgivere med urimelige byrder.

Lovforarbejdet vedrørende værnsregler bør derfor styrkes, ligesom der bør indføres et princip om obligatorisk opfølgning på uhensigtsmæssigheder – herunder retssikkerhedsmæssige - ved sådanne regler.

Det foreslås, at der ved høringer i disse komplicerede og omfattende lovforslag gennemføres grundigere afvejsninger af konsekvenserne ved hurtig gennemførelse af værn, som i ovennævnte eksempler er kraftigt påpeget af høringsparterne. FSR – danske revisorer stiller også gerne op til dialog i det lovforberedende arbejde, tidligere i processen end ved høring, når der er tale om sager med høj politisk interesseværdi og hastekarakter.

### **Høringsfrister på omfattende lovforslag**

På særligt omfattende der medfører adskillige uafklarede spørgsmål, foreslås en lov- eller cirkulærebestemt minimums høringsfrist, som sikrer at høringsparter sikres den fornødne tid til at give fyldestgørende kommentarer, så der sikres et fuldt oplyst grundlag for lovgivningen.

Det foreslås, at der indføres høringsfrister på minimum 1 måned, medmindre der foretages en konkret vurdering af, at høringsfristen bør være kortere, ved høringer der ikke indeholder omfattende ændringer.

Er forslag af særlig omfattende karakter, foreslås det, at der indføres mulighed for yderligere høring, hvis der foretages forslagsændringer eller der foreligger spørgsmål i forbindelse med høringer, som kræver afklaring inden det lovforberedende arbejde kan fortsætte.

### **Fremsendelse af høringer**

Det foreslås at der ved udsendelse af høringer fastsættes retningslinjer for samarbejde mellem SKAT og Skatteministeriet, så der så vidt muligt ikke udsendes høringer samtidig, så høringsparter kan opnå den fornødne tid til at kommentere på høringer.

Side 3

Det foreslås tillige at høringerne samles i høringsportalen.

### **For mange områder henvises til afklaring i praksis**

For mange områder overlades til afklaring i praksis – herunder ved Landsskatteretten og domstolene – frem for ved at vedtage præciserende og udfyldende lovgivning. Dette medfører retsikkerhed indtil retstilstanden er afklaret ved domstolene.

Der kan iværksættes flere forskellige initiativer på dette område. Dels kan det lovforberedende arbejde i en række tilfælde forbedres, bl.a. ved indarbejdelse af flere illustrative eksempler i lovbemærkningerne. Endvidere kan der etableres en mere systematisk "overvågning" og identifikation af uklare områder i lovgivningen i SKAT og Skatteministeriet med henblik på eventuel udfyldende og præciserende opfølgningslovgivning på sådanne områder.

### **Oprettelse af retssikkerhedsdialoggruppe**

Det foreslås, at der nedsættes en dialoggruppe, bestående af repræsentanter fra Skatteministeriet, SKAT, rådgivere og virksomheder, som løbende kan drøfte retssikkerhedsmæssige problemstillinger og kommende lovgivning.

Gruppen vil kunne foretage afvejninger af interesser forud for fremsættelse af lovforslag eller lovændringer, som på længere sigt vil kunne inddrages tidligere i lovgivningsprocessen, som vil spare både det offentlige og de private interessenter for tidsforbrug ved lovudkast og høringssvar.

En sådan gruppe vil også kunne bidrage i tilfælde af behovet for "hullukninger" med hastekarakter.

## **SKATs ADMINISTRATIVE PRAKSIS**

### **Manglende politisk overvågning af SKATs "produktudvikling"**

SKAT træffer i forbindelse med sit ligningsarbejde en del afgørelser, hvor man afprøver grænser for gældende lovgivning. Hvis SKAT får medhold i en sådan sag, kan det være, at man rejser en ny sag, hvor man går et skridt videre i afprøvningen af grænserne inden for det pågældende område. Herved kan praksis på et område henover nogle år ændre sig ganske betydeligt.

Det er FSR – danske revisorers opfattelse, at denne afprøvning af grænser i nogle tilfælde har karakter af "produktudvikling" fra SKATs side. Denne produktudvikling har på nogle områder medført betydelige ændringer i praksis.

Det er vores vurdering, at sådanne ændringer sker uden nogen særlig politisk bevågenhed eller overvågning, og at der derfor er risiko for, at reglerne udvikler sig på en måde og i en retning, som der ikke nødvendigvis ville have været tilslutning til, hvis ændringerne i stedet var blevet foretaget ad lovgivningsvejen.

Side 4

Det foreslås, at der ved ændringer som følge af praksis, skal foretages en vurdering af om ændringen skal resultere i lovændring eller udsendelse af styresignaler, således at skatteydere ikke på ny udsættes for klagesags- og domstolsbehandling af tvivlstilfælde af lignende sager.

### **Udmelding om administrativ praksis**

SKATs administrative praksis på områder, hvor der ikke findes domspraksis, er ofte for dårligt beskrevet og udmeldt. Dette medfører en generel retsusikkerhed for skatteborgerne. Hertil kommer, at manglende udmelding af praksis medfører, at skatteyderne står svagt i sager, hvor SKAT har ændret praksis inden for et sådant område, da skatteyderne har vanskeligt ved at føre tilstrækkeligt bevis for, hvad den oprindelige praksis bestod i.

SKAT bør derfor i højere grad end i dag udmelde sin administrative praksis vedrørende principielle problemstillinger, hvorom der endnu ikke findes nogen domspraksis.

Det foreslås at SKAT proaktivt redegør for sine holdninger og fortolkninger i principielle sager, så når der rejses principielle sager, udmelder SKAT sin fortolkning af lovgivningen sideløbende med sagerne. Herved vil skatteydere med lignende forhold kunne indrette sig herefter, uden at skulle afvente afgørelser i årslange sager hos landsretter eller højesteret.

### **Skiftende standpunkter**

Det virker i nogle tilfælde som om SKAT "indretter" standpunkt alt efter hvad der anses for at være opportunt for at opnå det resultat, som man ønsker at opnå i en given sag, og uden hensyntagen til SKATs standpunkt i andre sammenhænge. Det kan i visse tilfælde nærmest få karakter af ændring af praksis med tilbagevirkende kraft, uden at skatteyderne dog kan gøre dette gældende.

Der foreslås at der ved ændringer i praksis, må henses til den tidligere accepterede praksis som gældende og retskraftig. Dermed afskæres muligheden for at påvirke transaktioner, som ikke er omfattet af direkte sager, med tilbagevirkende kraft.

### **Kontrol med SKATs brug af kontrolhjemler**

For at opretholde høj retssikkerhed og tillid til SKAT, foreslås at der laves en gennemgang eller domstolsprøvelse af SKATs adgang til brug af kontrolhjemler, for at undgå at kontrolhensyn vejer tungere end hensyn til borgere og virksomheder, når der ikke er væsentlige grunde for dette.

Det kunne ske ved at oprette et uvildigt organ, med beføjelser til at sikre at kontrolhjemler kun benyttes i tilfælde af at stærke faglige og saglige hensyn taler herfor. Alternativt må reglerne følge de almindelige kontrolregler, som f.eks. hos politiet, hvor der kræves dommerkendelse for at opnå adgang til privat grund.

Der bør tillige opsættes retningslinjer for, hvornår der ikke er grundlag for at benytte kontrolhjemler.

Side 5

## **KLAGESYSTEMET**

### **SKATs praksis for i hvilke tilfælde man rejser sager**

SKAT rejser i nogle tilfælde sager, der aldrig burde have været rejst, fordi sagerne er urimelige ud fra overordnede almene rimelighedsbetragtninger. Ofte vedrører sådanne sager problemstillinger og spørgsmål, der ikke er fuldstændigt afklarede, fx fordi de vedrører fortolkningen af nyere lovgivning.

SKAT skal ikke rejse sager, der fører til et åbenbart urimeligt resultat, med mindre der er et helt sikkert grundlag for at gøre dette. SKAT skal – fremfor at rejse sådanne sager – bede Skatteministeriet om at foranledige vedtagelsen af præciserende lovændringer.

SKATs overordnede indsatsstrategi er baseret på at forøge antallet af "medspillere" blandt skatteyderne. Man skaber ikke medspillere ved at rejse sager, der opfattes som dybt uretfærdige.

Det foreslås, at der oprettes cirkulærer eller retningslinjer for i hvilke tilfælde, der kan rejses sager, og i hvilke tilfælde der bør laves revision af lovgivningen.

### **Klagesagers "autonomi"**

Ved klagesager kan der til tider ses en tendens til, at sagerne alene føres med det ene formål at få ret og ikke at få afklaret gældende ret. Sagerne opnår altså en autonomi. Dette kan betyde at der fra myndighedernes side fremlægges nye beviser og argumenter i senere klageinstanser, som bygger på administrativ praksis frem for lovgivning, fører ikke til et effektivt og forudsigeligt klagesystem.

Det foreslås derfor, at der ikke kan indføres nova i klagesager i senere klageinstanser fra SKATs side uden særlig godkendelse.

### **Omkostningsgodtgørelse for virksomheder ved principielle klagesager i SKATs klageinstanser og domstole**

For at opnå høj retssikkerhed kræves et effektivt og gennemsigtigt klagesystem. Der ydes i dag omkostningsgodtgørelse for privatpersoners udgifter til førelse af klagesager mod SKAT, men ikke for juridiske personer, da dette blev afskaffet i 2009 for at opnå et årligt provenu efter tilbageløb på 40 mio. kr.

Det er som følge heraf en væsentlig udgift for virksomheder at få ret i klagesager. Det må derfor sikres, at principielle sager kan føres, uden at virksomheder skal være bange for omkostningerne til at få klarlagt gældende ret.

Det foreslås at der ydes omkostningsgodtgørelse for virksomheders udgifter til sagkyndig bistand, i en af følgende modeller:

- Når skatteyderen vinder sagen eller får overvejende medhold
- Når Skatteministeriet indbringer en sag, som er tabt til skatteyderen ved en lavere instans
- Ved syn og skøn i et uvildigt organ (som eksempelvis procesbevillingsnævnet). Et tiltag, der kan være med til at få afklaret en sag hurtigere end ellers.
- Model med loft over omkostningsprocenter eller beløb, evt. ud fra skønsmæssig vurdering af sagerne

Side 6

#### **Offentliggørelse af afgørelser i alle klageinstanser i skattesager**

Transparens i skattesystemet er essentielt for at opnå retssikkerhed og indsigt i gældende lov. At der kan opnås indsigt i alle afgørelser i skattesager, er derfor et element til både at formidle lovfortolkning og forhindre unødvendige sager.

Det foreslås at alle afgørelser af principiel karakter i alle instanser også publiceres. Således at samtlige klageinstansers afgørelser i en sag offentliggøres og ikke kun sidste instans.