



Innst. 135 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget frå finanskomiteen

Dokument 8:1 S (2012–2013)

Innstilling frå finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Christian Tybring-Gjedde, Gunnar Gundersen, Line Henriette Hjemdal og Borghild Tenden om bedring av skattyteres rettssikkerhet

Til Stortinget

Samandrag

I dokumentet vart det fremma slikt forslag 4. oktober 2012:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en bred vurdering av skattyters rettssikkerhet, og legge frem tiltak for å sikre skattytere en bedre rettssikkerhet enn i dag.»

Ein syner til dokumentet for nærare utgreiing og grunnleggjande av forslaget.

Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Gunvor Eldegard, Kjell Børre Hansen, Gerd Janne Kristoffersen, Marianne Marthinsen, Torfinn Opheim, Knut Storberget og Dag Ole Teigen, frå Framstegspartiet, Jørund Rytman, fung. leiar Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, frå Høgre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, frå Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen, frå Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, frå Kristeleg Folkeparti, Hans

Olav Syversen, og frå Venstre, Inge Hallgeir Solli, syner til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i brev av 6. november 2012 til finanskomiteen. Brevet er lagt ved denne innstillinga.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, syner til at skattyters rettssikkerheit er viktig for oppslutninga om skattesystemet. Rettssikkerheit i forvaltninga er tradisjonelt oppfatta som at den enkelte skal vera beskytta mot overgrep og vilkårligheit frå myndigheitene si side, og at ein skal ha moglegheit til å berekna rettsstillinga si på førehand og forsvara sine rettslege interesser. Eit grunnleggjande krav til forvaltninga er at ho skal treffa avgjersler på grunnlag av ei forsvarleg sakshandsaming. Rettssikkerheita for den enkelte kan difor varetakast best ved tillitvekkjande reglar for sakshandsaming i forvaltninga.

Fleirtalet syner til Innst. 213 S (2010–2011) til Dokument 8:17 S (2010–2011) om å betra rettssikkerheita for skattytar, der fleirtalet i finanskomiteen bad regjeringa om å koma tilbake på ein eigna måte med vurdering av skattytar sin rettssikkerheit i eit større perspektiv. Det vart følgt opp, først med ein omtale av tiltaka for å styrkja skattytar sin rettigheter i Prop. 1 LS (2011–2012). I same proposisjon varsla regjeringa fleire tiltak for å styrkja skattytar sin rettssikkerheit. Eit av tiltaka som vart varsla, var ein gjennomgang av forvaltningsreglane på skatteetaten sitt område, først og fremst for skatt, arbeidsgjevaravgift og meirverdiavgift. Dette vil omfatta tema som opplysningsplikt for skatte- og avgiftspliktige, kontrollbestemmingar, partsinnsyn og dekning av sakskostnader osv. Siktemålet med gjennomgangen er å samla forvaltningsreglane i ei eiga skatteforvaltningslov. Regjeringa har sett i gang arbeidet med ny lov. Arbei-

det vil gå føre seg gjennom heile 2013, og regjeringa tek sikte på å utarbeida eit høyringsnotat om nye skatteforvaltningsreglar i løpet av 2014.

Fleirtalet meiner at ein regel om at skattekrav ikkje skal inndrivast dersom skattyteren seier seg ueinig i den utlikna skatten, vil kunne føra til ei auke i urealistiske skatteklager.

Fleirtalet syner til at regjeringa har òg, som ein del av arbeidet med å styrkja skattytar sin rettssikkerheit, tidlegare i år fremma to forslag. Det eine er å redusera tillegsskatten frå 30 pst. til 15 pst. i dei tilfella der skattytar har gjeve likningsmyndigheitene uriktige eller ufullstendige opplysningar om postar i sjølvmeldinga som seinare vert oppgjevne ukravde av arbeidsgjevar eller annan tredjepart. Regelen om at skattytar kan mista klageretten når han ikkje har oppfylt opplysningsplikta si, vart samstundes føreslått oppheva. Begge desse forslaga er no vedtekne.

Fleirtalet tilrår at forslaget ikkje vert vedteke.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har registrert at temaet skattyters rettssikkerhet har vært debattert aktivt i mediene siden finanskomiteen sist behandlet temaet i Innst. 213 S (2010–2011), og at det stadig dukker opp saker der enkeltmennesker føler at de har fått en dårlig behandling av skatteetaten. Det er viktig at dette ikke bagatelliseres. Rettssikkerhet for den enkelte dreier seg om at enkeltsaker og enkeltindivider ikke skal usynliggjøres av et stort flertall.

Disse medlemmer merker seg også at finanskomiteen har hatt flere saker fra regjeringen til behandling der problemstillinger rundt skattyters rettssikkerhet er utfordrende mens arbeidet med en helhetlig gjennomgang av skattyters rettssikkerhet i et mer helhetlig perspektiv, dras ut i tid. Det vises til brev fra finansministeren der det nå antydes at arbeidet med en skatteforvaltningslov blir sluttført så sent som i 2014. Brevet fra finansministeren til finanskomiteen om saken tyder på at finansministeren ser et langt mindre behov for en gjennomgang av skattyters rettssikkerhet enn disse medlemmer mener det er behov for.

Disse medlemmer viser til at personvern og rettssikkerhet har vært viet stor oppmerksomhet på en rekke områder. Ligningslovgivningen var opprinnelig rettesnor for rettssikkerheten på andre områder,

men i dag ser man at bevisstheten rundt rettssikkerheten til dels er langt mer tilstedeværende på andre områder. Dette kan skyldes at skattesystemet er komplisert, og skatteetaten har ingen enkel oppgave i å forvalte dette på en rettferdig måte overfor skattyterne. Høringen som finanskomiteen avholdt i tilknytning til Innst. 213 S (2010–2011), viste at det kan være behov for å se på alle elementene av ligningsbehandlingen med henblikk på å sikre skattyters rettssikkerhet. I så måte vil disse medlemmer peke på mange «lavt hengende frukter» og utfordringer som at samme saksbehandler fortsetter å håndtere saken, manglende faglig kompetanse i klagenemndene, sikre at klagenemnder får rimelig betalt for jobben som forventes og kompetansen som kreves for en forsvarlig saksbehandling, likestille skattyter og skatteetat når det gjelder møterett til klagenemnda, sikkerhetsstillelse som alternativ til innbetaling av omstridt beløp m.m. Av mer kompliserte utfordringer ser disse medlemmer overskuddsinformasjonen som genereres med nye metoder og forholdet til taushetsplikt og tredjepartsinformasjon. Disse medlemmer har merket seg at det er viktigere for finansministeren å fremme nye saker der man åpner for stadig nye problemsstillinger rundt skattyters rettssikkerhet enn å sette fart på arbeidet med en helhetlig gjennomgang. Disse medlemmer anser at denne holdningen kan komme til å utgjøre en fare for å undergrave den gode skattemorale vi har i Norge på noe sikt om man ikke får fart på arbeidet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en bred vurdering av skattyters rettssikkerhet, og legge frem tiltak for å sikre skattytere en bedre rettssikkerhet enn i dag.»

Forslag frå mindretal

Forslag frå Framstegspartiet, Høgre, Kristeleg Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen legge frem en bred vurdering av skattyters rettssikkerhet, og legge frem tiltak for å sikre skattytere en bedre rettssikkerhet enn i dag.

Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, syner til representantforslaget og rår Stortinget til å gjere slikt

v e d t a k :

Dokument 8:1 (2012–2013) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Christian Tybring-Gjedde, Gunnar Gundersen, Line Henriette Hjemdal og Borghild Tenden om bedring av skattyteres rettssikkerhet – vert ikkje vedteke.

Oslo, i finanskomiteen, den 6. desember 2012

Ketil Solvik-Olsen

fung. leiar

Gunvor Eldegard

ordførar

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 6. november 2012

Dokument 8:1 S (2012-2013) Representantforslag om bedring av skatteytters rettssikkerhet

1. Innledning

Jeg viser til representantforslag Dokument 8:1 S (2012-2013) fra stortingsrepresentantene Christian Tybring-Gjedde, Gunnar Gundersen, Line Henriette Hjemdal og Borghild Tenden der de ber Regjeringen legge frem en bred vurdering av skatteytters rettssikkerhet, og legge frem tiltak for å sikre skattyter en bedre rettssikkerhet enn i dag. Forslaget er sendt meg til uttalelse ved brev 19. oktober 2012.

Skatteytters rettssikkerhet er et viktig tema som det er sterkt fokus på i skatteforvaltningen. Rettssikkerhet i forvaltningen er tradisjonelt oppfattet som at den enkelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, og at en skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Rettssikkerheten for den enkelte kan derfor ivaretas ved betryggende regler for saksbehandling i forvaltningen. På skatteområdet er det gitt særskilte saksbehandlingsregler. Etter min mening sikrer både dagens regelverk og Skatteetatens praksis en betryggende behandling av skattyterne. Det er likevel alltid behov for å se på regelverket og praktiseringen av dette slik at kvaliteten på saksbehandlingen og rettssikkerheten blir best mulig.

I representantsforslaget uttales det innledningsvis at Norge har et forholdsvis velfungerende skattesystem, og at nordmenn har en høy skattemoral. I neste avsnitt anfører forslagsstillerne: "Kampen mot skatteunndragelse legitimerer likevel ikke bruken av virkemidler som setter viktige rettsprinsipper til side, svekker skatteytters rettstilstand og svekker hans/hennes vern eller behandler skattyter tilfeldig". Det antydes også i representantforslaget at Regjeringen har hatt for sterkt fokus på kampen mot skatteunndragelser, heller enn å styrke skatteytters rettssikkerhet. Dette er jeg ikke enig i. Det er ikke noe motsetningsforhold mellom arbeidet for å styrke skatteytters rettssikkerhet og arbeidet med å bekjempe skatteunndragelser. Ønsker vi å bevare nordmenns høye skattemoral, er det viktig å tilstrebe at skatteunndragelse forekommer i så liten grad som mulig. Regjeringen jobber kontinuerlig med å forbedre regelverket og praktiseringen av dette, både for å styrke skatteytters rettssikkerhet og for å bekjempe skatteunndragelse. Vi har i

det siste året foreslått flere endringer som er viktige tiltak mot skatteunndragelser, men også endringer som styrker skatteytters rettssikkerhet, uten at disse endringene kommer i konflikt med hverandre.

Forslagsstillerne viser videre i representantforslaget til at Skatteetaten er et serviceorgan og uttrykker bekymring over signaler om at Skatteetaten angivelig er blitt mer restriktiv med å gi bindende forhåndsuttalelser. Reglene om bindende forhåndsuttalelser ble innført i 2001 med klare vilkår som må oppfylles for at Skatteetaten skal gi en bindende forhåndsuttalelse. Departementet har vært i kontakt med Skattedirektoratet, og de er ikke kjent med at Skatteetaten de senere år har utviklet en mer restriktiv praksis når det gjelder å gi bindende forhåndsuttalelser. I 2005 kom imidlertid en forskriftsendring som medførte at Skatteetaten ikke lenger kan gi bindende forhåndsuttalelser i blant annet spørsmål som gjelder hvor skattesubjektene er skattepliktige, og saker som angår skatteavtaler. Ut over denne innskrenkede adgangen for Skatteetaten til å gi bindende forhåndsuttalelser, er det ingenting som tyder på at regelverket praktiseres slik at etaten er mer restriktiv med å gi uttalelser nå enn tidligere.

Forslagsstillerne anfører at de ser det som et viktig prinsipp at behandlingen av skattespørsmål ikke skal løftes ut av normale rettsprinsipper og peker på at enhver skal være uskyldig inntil man er bevist skyldig. De anfører videre at dette er et krevende prinsipp å overholde, og at staten har en komplisert bevisbyrde. Jeg enig i at man innen skatteforvaltningsretten skal overholde normale rettsprinsipper, og jeg kan heller ikke se at skatteforvaltningsretten ikke ivaretar dette. De alminnelige bevisbyrde-reglene gjelder i skattesaker. Dette innebærer blant annet at prinsippet om alminnelig sannsynlighetsovervekt (det mest sannsynlige faktum skal legges til grunn) kommer til anvendelse. Det vil si at skattemyndighetene må påvise feil i skattyterens selvangivelse dersom de ønsker å fravike konkrete poster i denne. Skattemyndighetene har også bevisbyrden for at vilkårene for skjønns ligning er til stede dersom de mener at skattyterens selvangivelse må settes til side i sin helhet. Under skjønns ligningen skal ligningsmyndighetene ta hensyn til alle opplysninger i saken, også de som taler til skatteytters fordel.

Av hensyn til skattyteren er det strengere beviskrav i saker om tilleggsskatt enn i vanlige skattesaker. Ved illeggelse av ordinær tilleggsskatt kreves det klar sannsynlighetsovervekt. I saker om skjerpet til-

leggsskatt er det samme beviskrav som i straffesaker, det vil si at det må bevises utover enhver rimelig tvil at vilkårene er oppfylt.

Når forslagsstillerne skriver at det ligger sterke elementer av det motsatte innen skatteoppkreving, tolker jeg det dit hen at de mener at skattekrav ikke skal kunne inndrives før vedtak om skatt er rettskraftig avgjort. I Dokument 8:17 S (2010-2011) ble det fremmet tilsvarende forslag. Forslaget fikk ikke flertall i Stortinget. Formålet med en ubetinget betalingsplikt for krav på skatt, er at skattyter ikke skal kunne oppnå betalingsutsettelse ved å klage eller bringe saken inn for domstolen. En regel om at skattekrav ikke skal inndrives dersom skattyteren sier seg uenig i den utlignede skatten og påklager fastsettelsen eller bringer vedtaket inn for domstolen, vil etter mitt syn føre til at antall urealistiske skatteklager vi øke. Det vil også være uheldig ut i fra målsettingen om at skatten skal betales til rett tid.

Jeg vil også nevne at det i noen tilfeller er begrensninger i den ubetingede betalingsplikten. Når det er åpenbare feil i ligningsbehandlingen eller åpenbare og vesentlige feil i skatteoppgjøret, vil ikke skattyter være forpliktet til å innbetale en åpenbart uriktig fastsatt restskatt. Hovedregelen er at utestående skattekrav skal inndrives så raskt som mulig, men når kravet er påklaget skal det ikke iverksettes mer omfattende innkreving enn det som er nødvendig. Skattyter har i alminnelighet mulighet til å stille frivillig sikkerhet / garanti for skattekravet slik at skatteoppkreveren kan unnlate å etablere utleggspant eller frafalle panterett. Når krav som er tilstrekkelig sikret skal til behandling i skatteklagenemnda eller rettsapparatet, følger det av retningslinjer fra Skattedirektoratet at dekning ved tvangsrealisasjon bør avventes til saken er endelig avgjort.

Flertallet i finanskomiteen ba Regjeringen om å komme tilbake på en egnet måte med en vurdering av skattyters rettssikkerhet i et større perspektiv (Innstilling 213 S (2010-2011) til Dokument 8:17 S (2010-2011) om å bedre rettssikkerheten for skattyter).

Omtalen av tiltakene for å styrke skattyters rettigheter i Prop. 1 LS (2011-2012) er oppfølgingen av dette.

Regjeringen har som en del av arbeidet med å styrke skattyters rettssikkerhet tidligere i år fremmet forslag om redusert tilleggsskatt fra 30 til 15 pst. i de tilfellene der skattyter har gitt ligningsmyndighetene uriktig eller ufullstendig opplysninger om poster i selvangivelsen som senere blir oppgitt ukrevet av arbeidsgiver eller andre tredjeparter. Regelen om at skattyter kan miste klageretten når han ikke har oppfylt sin opplysningsplikt ble samtidig foreslått opphevet. Begge disse forslagene er nå vedtatt.

I Prop. 1 LS er det vist til at det er en utfordring at regelverket for skatte- og avgiftsforvaltningen er oppdelt og lite samordnet. Departementet går derfor nå gjennom forvaltningsreglene på Skatteetatens område med sikte på å harmonisere disse. Forvaltningsreglene her bør samles i en egen skatteforvaltningslov. Dette vil gjøre regelverket mer oversiktlig og lettere å anvende både for skattyterne og Skatteetaten, og dermed styrke skattyternes rettssikkerhet.

En slik tilnærming gjør det mulig å behandle de grunnleggende rettssikkerhetsprinsippene på tvers av ulike skatte- og avgiftsarter. Det er derfor en sentral premiss for arbeidet at rettssikkerhetsprinsippene behandles samlet og grundig. En slik gjennomgang av regelverket er omfattende og tidkrevende. Det er også viktig at temaene utredes i en systematisk riktig rekkefølge. Arbeidet er i gang i departementet, men som jeg tidligere har uttalt vil en så stor regelverksomlegging ta flere år å gjennomføre og forslag til en ny skatteforvaltningslov vil tidligst kunne sendes på høring i 2014. Departementet vil også løpende vurdere behovet for andre regelverksforbedringer som kan skje parallelt med det store revisjonsarbeidet.

Jeg kan på bakgrunn av beskrivelsen av det arbeidet som allerede er igangsatt, ikke se behov for at Regjeringen skal legge frem en bred vurdering av skattyters rettssikkerhet, og legge fram tiltak for å sikre skattyterne bedre rettssikkerhet.

