



15 forslag til mere rimelighed og retssikkerhed i skattesystemet

Retssikkerhedsudspil

15 forslag til mere rimelighed og retssikkerhed i skattesystemet

Vores velfærdssamfund bygger på det bidrag, vi alle pligtskyldigt yder måned efter måned, når vi overdrager en stor del af det vi tjener til fællesskabet gennem skat. En handling vi ikke vil tøve med at kalde en samfundskontrakt, der hviler på tillid. Tillid til at reglerne er til at forstå, til at myndighederne behandler os ordentligt, og til at man får ret, når man har ret og at forvaltningen betragter en som uskyldig indtil det modsatte er bevist også når det handler om skattebetaling. Den tillid er under pres.

Skattelovgivningen er så kompleks, at selv omhyggelige borgere og virksomheder kan træde forkert. Langt de fleste fejl skyldes regler, der er svære at efterleve. Alligevel oplever for mange at blive mødt med mistanke om bevidst snyd og automatiske afgørelser, der ikke tager højde for den konkrete sag, og med krav, der står i misforhold til det beløb, der er på spil. Vi har set borgere få skattegæld for penge, de aldrig har tjent og bruge år på at få myndighedsfejlen rettet.

Forholdet mellem skatteyder og stat er grundlæggende ulige. Staten laver reglerne, fortolker dem, kontrollerer dem og opkræver betalingen, og den har ekspertisen, tiden og ressourcerne til det. Den enkelte borger eller mindre virksomhed har sjældent de samme forudsætninger. Det er derfor også skatteyderen, der i sidste ende bærer risikoen for systemets fejl, de lange sagsbehandlingstider og rådgiverregningerne.

Medarbejderne i Skatteforvaltningen gør det arbejde, de bliver bedt om, og systemet måles i høj grad på, hvor mange penge der kommer i kassen. Når lavt skattegab og provenu bliver det styrende mål, kommer retssikkerheden ikke overraskende i anden række.

Et effektivt skattesystem forudsætter, at borgere og virksomheder har tillid til at blive behandlet ordentligt. Retssikkerhed er dermed en del af fundamentet for, at danskerne fortsat vil bære et højt skattetryk.

I Retssikkerhedsalliancen for bedre skattelovgivning har vi samlet 15 konkrete forslag, der styrker skatteyderens stilling hele vejen: når lovgivningen skrives, når der udføres kontrol, og når sagen ender i retten. For retssikkerhed er lige så vigtig som rigtig skat.

BAG UDSPILLET STÅR



DANSK ERHVERV

Danske
Advokater



FSR Danske Revisorer



De 15 forslag

PRINCIPPER FOR SKATTELOVGIVNINGEN

- 1** Retssikkerhedsvurdering af ny skattelovgivning og årlig redegørelse til Folketinget
- 2** Legalitetsprincippet indskrives i skatteforvaltningsloven
- 3** Den juridiske vejledning og praksisændringer
- 4** Klare frist- og forældelsesregler

PRINCIPPER FOR SKATTESAGER

- 5** Skatteydernes retsgarantier
- 6** En uafhængig Skatteombudsmand
- 7** En sikkerhedsventil mod klart urimelig beskatning
- 8** Sagsbehandlingstider og renter

SKATTESAGER VED DOMSTOLENE

- 9** Skattestyrelsens myndighedsskøn skal prøves ved domstolene
- 10** Mere specialiseret og sagkyndig domstolsbehandling
- 11** Lige spilleregler i retten
- 12** Syn og skøn
- 13** Forrentning ved forsinket omkostningsgodtgørelse
- 14** Hurtigere domstolsafklaring af principielle spørgsmål
- 15** Staten skal tage hensyn til borgeren i ankespørgsmål

BILAG

- 1** Forslag om at indføre en lovfortolkningsbestemmelse i § 1 i skatteforvaltningsloven

Principper for skattelovgivningen

1 Retssikkerhedsvurdering af ny skattelovgivning og årlig redegørelse til Folketinget

Nye skatteregler kan være så indviklede, at selv omhyggelige borgere og virksomheder har svært ved at efterleve dem. Hvis vejledning og it-systemer ikke er klar, risikerer skatteyderen at betale prisen for myndighedernes manglende forberedelse. Samtidig kan gentagne fejl, lange sagsforløb og manglende opfølgning fortsætte, uden at Folketinget får et samlet overblik over retssikkerhedsproblemerne.

Vi foreslår, at større skattelovforslag og væsentlige praksisændringer underlægges en særskilt retssikkerhedsvurdering, og at Folketinget årligt modtager en offentlig retssikkerhedsredegørelse. Dermed bliver retssikkerhed et selvstændigt hensyn, både når nye regler indføres, og når der efterfølgende skal følges op på deres konsekvenser og skatteforvaltningens praksis.

Retssikkerhedsvurderingen skal supplere vurderingerne af provenu og administrative byrder og sikre, at reglerne er forståelige, kan understøttes af it-systemerne og ledsages af rettidig vejledning og passende implementeringstid. Dokumenterbare begyndervanskeligheder med nye, komplekse regler bør som udgangspunkt mødes med vejledning og mulighed for rettelse.

Den årlige redegørelse skal indeholde sammenlignelige tal om sagsbehandlingstider, klager, medhold, genoptagelser og ændrede eller hjemviste afgørelser. Den skal også følge op på underkendt praksis, skattestraffesager, kontrolindgreb og proportionalitet samt indeholde konkrete anbefalinger til forbedringer.

Ministeren skal inden for en fast frist redegøre for opfølgningen, og Folketinget bør forpligte sig til en årlig debat om retssikkerheden i skatteforvaltningen. Indtil en uafhængig ordning er etableret, kan ministeriet selv afgive redegørelsen.

2 Legalitetsprincippet indskrives i skatteforvaltningsloven

I dag kan borgere og virksomheder få en ekstra skatteregning, selvom de har gjort sig umage for at følge loven. Det kan ske, fordi Skattestyrelsen senere fortolker en uklar regel eller lov anderledes.

Det er ikke rimeligt, at staten kan sende regningen videre til borgeren, når det er lovgivningen, der er uklar.

Vi foreslår, at det skrives tydeligt ind i loven, at beskatning kræver klar lovhjemmel, og at reel tvivl om skattelovens betydning som udgangspunkt skal komme borgere og virksomheder i god tro til gode

Vi har udarbejdet et forslag, som indfører en lovfortolkningsbestemmelse i § 1 i skatteforvaltningsloven. Se bilag 1.

3 Den juridiske vejledning og praksisændringer

En virksomhed eller borger indretter sine dispositioner efter myndighedernes offentliggjorte vejledning og kan mange år senere blive mødt af en strengere fortolkning. Selv en gennemført kontrol uden indsigelser giver ikke altid den forventede ro om gamle år.

Vi foreslår at styrke Den juridiske vejlednings retlige betydning og myndighedernes pligt til at dokumentere egen praksis. Skærpende ændringer og præciseringer af praksis bør som udgangspunkt virke fremadrettet. Det samme bør overvejes ved årelang kendt praksis eller kontrol uden indsigelser. Væsentlige praksisændringer bør meddeles hurtigt med klar angivelse af deres tidsmæssige virkning.

4 Klare frist- og forældelsesregler

En borger eller virksomhed kan tro, at et gammelt skatteår er afsluttet, men pludselig opleve, at sagen genåbnes. Uklare og forskellige frister gør det svært at vide, hvornår man faktisk har ro om sine skatteforhold.

Vi foreslår at følge op på Skattelovrådets arbejde og harmonisere reglerne om ansættelsesfrister, genoptagelse og forældelse. Der bør skabes bedre balance mellem myndighedernes og skatteydernes adgang til at genoptage gamle år, herunder sammenhæng med reglerne om ekstraordinær genoptagelse.

Principper for skattesager

5 Skatteydernes retsgarantier

En borger uden skatterådgiver kan have svært ved overhovedet at finde ud af, hvilke rettigheder vedkommende har under en skattekontrol. Grundlæggende principper gør begrænset gavn, hvis de ikke kan bruges konkret, når myndighederne stiller krav.

Vi foreslår at indføre konkrete og håndhævelige retsgarantier i skatteforvaltningsloven om blandt andet proportionalitet, ligebehandling, berettigede forventninger, begrundelse og rimelig sagsbehandlingstid, så borgere og virksomheder lettere kan kende og påberåbe sig deres rettigheder allerede ved første møde med Skatteforvaltningen.

Retsgarantierne skal slå fast, at korrekt sagsbehandling er lige så vigtig som rigtig skat, og tydeliggøre myndighedernes forpligtelser og virkningen af tilsidesættelser, uden at ændre de materielle skatteregler.

6 En uafhængig Skatteombudsmand

Når mange borgere og virksomheder oplever de samme fejl, kan hver enkelt klage forsvinde i systemet uden at ændre den praksis, der skaber problemet. Der mangler en uafhængig stemme, der systematisk kan afdække mønstrene og holde myndighederne fast på retssikkerheden.

Vi foreslår en ved lov oprettet Skatteombudsmand uden for ministeriets og Skatteforvaltningens organisation med eget sekretariat og mulighed for at rejse principielle problemer af egen drift, så problemer, der rammer mange, bliver undersøgt og synliggjort, selv om den enkelte ikke har kræfter til en lang skattesag.

Skatteombudsmanden skal kunne indhente oplysninger, undersøge sagsbehandling og myndighedsadfærd samt udtale kritik og give offentlige anbefalinger. Borgere og virksomheder skal kunne klage over konkret usaglig eller uproportional myndighedsadfærd, og Skatteombudsmanden skal kunne udtale kritik, selv om den materielle skattesag verserer. Institutionen skal supplere, ikke erstatte, de eksisterende klageorganers afgørelse af den materielle skatteansættelse.

Det er centralt, at Skatteombudsmanden bevillingsmæssigt henhører under Folketinget, og at man som klager ikke har et retskrav på at få sin klage behandlet, da ombudsmanden er et supplement til den almindelige klageadgang.

7 En sikkerhedsventil mod klart urimelig beskatning

En borger eller virksomhed kan følge en lovregel og alligevel ende med et åbenbart urimeligt skatteresultat, som ingen havde tilsigtet. Uden en snæver adgang til at afhjælpe sådanne tilfælde kan den enkelte blive fanget af utilsigtede virkninger af statens egne regler.

Vi foreslår en lovbestemt, snæver sikkerhedsventil, der i særlige tilfælde gør det muligt at lempe en beskatning, når resultatet er væsentligt urimeligt og ikke forudset eller tilsigtet af lovgiver. Ordningen skal afgrænses klart og kunne afdække tilbagevendende problemer, som lovgiver derefter bør rette.

8 Sagsbehandlingstider og renter

Retssikkerhedsalliancen kvitterer for regeringens forslag om at indføre mulighed for deponering af omtvistede skattekrav i de sager, hvor Skatte- og Vækstministeriet indbringer en afgørelse for domstolene eller anker en dom, som skatteyderen har fået medhold i.

Forslaget løser dog ikke problemet med renter, der påløber under langvarige skattesager. Det bør ikke komme skatteyderen økonomisk til skade, at myndighedernes sagsbehandling trækker ud.

En borger eller virksomhed kan opleve, at en skattesag trækker ud i flere år, mens renterne på det omtvistede skattekrav fortsætter med at vokse. Skatterenterne kan være betydelige og er ikke fradragsberettigede. Kombinationen af høje renter og lange sagsbehandlingstider kan derfor få alvorlige økonomiske konsekvenser for borgere og virksomheder.

Vi foreslår, at der fastsættes forpligtende tidsrammer for sagsbehandlingen i Skatteforvaltningen og Skatteankestyrelsen, og at rentetilskrivningen som udgangspunkt begrænses, når disse overskrides, uden at forsinkelsen skyldes skatteyderen. Som udgangspunkt kunne der eksempelvis fastsættes en tidsramme på 12 måneder i hver instans med mulighed for særlige frister for mere komplekse sagstyper.

Dermed får borgere og virksomheder større forudsigelighed om de økonomiske konsekvenser af en skattesag og skal ikke bære yderligere renteudgifter alene som følge af myndighedernes lange sagsbehandlingstid.

Skattesager ved domstolene

9 Skattestyrelsens myndighedsskøn skal prøves ved domstolene

En virksomhed eller borger kan blive beskattet efter et myndighedsskøn over en værdi, man mener er forkert. Hvis domstolene kun prøver skønnet meget tilbageholdende, kan den økonomisk afgørende del af sagen være svær at få reelt efterprøvet.

Vi foreslår en udtrykkelig lovhjemmel, der giver domstolene mulighed for at efterprøve administrative skatteskøn mere tilbundsående, også hvad angår begrundelsen, de anvendte hensyn og skønnets resultat.

10 Mere specialiseret og sagkyndig domstolsbehandling

En skattesag kan dreje sig om meget komplicerede forhold og samtidig være den vigtigste økonomiske sag i en virksomheds eller borgers liv. Det kan svække tilliden, hvis retten kun sjældent behandler den type spørgsmål. Skattesager er ofte både juridisk og økonomisk komplekse, men den enkelte byret behandler relativt få af dem. Det kan gøre det vanskeligt at opbygge den specialiserede viden og erfaring, som sagerne kræver.

Vi foreslår at samle behandlingen af skattesager ved tre byretter (Retten i Kolding, Herning og Hjørring) og Sø- og handelsretten, så domstolene får bedre mulighed for at opbygge særlig ekspertise på skatteområdet og virksomheder og borgere får bedre mulighed for, at komplicerede sager afgøres på et tilstrækkeligt specialiseret grundlag.

Vi foreslår også en ny bestemmelse om, at dommeren skal tage aktivt stilling til, om der skal anvendes sagkyndige meddommere, når særlige faglige forhold taler for det. Retsplejelovens § 20 giver allerede mulighed for sagkyndige meddommere.

11 Lige spilleregler i retten

En borger eller virksomhed kan under en retssag opdage et afgørende nyt spørgsmål, men være afskåret fra at få det behandlet. Staten er ikke underlagt samme særlige begrænsning, og den ulige adgang kan i sig selv påvirke sagens udfald.

Vi foreslår at ændre reglerne om nye spørgsmål efter skatteforvaltningslovens § 48, stk. 2, så adgangen for begge parter til at fremføre nye spørgsmål, påstande og anbringender reguleres efter retsplejelovens almindelige regler.

På den måde får borgeren og virksomheden mere lige processuelle muligheder for at fremlægge sin sag.

12 Syn og skøn

En virksomhed eller borger kan have råd til at stille sine egne spørgsmål til en sagkyndig, men ikke til at betale en stor ekstraregning for myndighedernes spørgsmål. Dermed kan nødvendig bevisførelse blive økonomisk umulig.

Vi foreslår, at hver part som udgangspunkt selv hæfter for omkostningerne til sine egne spørgsmål ved syn og skøn, så myndighedernes supplerende spørgsmål ikke vælter skatteyderens økonomi.

På den måde får borgeren eller virksomheden en mere reel mulighed for at bruge uafhængig sagkyndig bevisførelse.

13 Forrentning ved forsinket omkostningsgodtgørelse

En borger eller virksomhed kan have ret til hjælp til udgifterne til skatterådgivning, men alligevel vente så længe på godtgørelsen, at regningerne presser økonomien. Ventetiden kan i sig selv gøre det vanskeligere at føre en berettiget sag.

Vi foreslår, at omkostningsgodtgørelse forrentes fra udløbet af en frist på eksempelvis seks måneder og frem til udbetalingen. Det skal styrke incitamentet til hurtig sagsbehandling og mindske de økonomiske konsekvenser af forsinket udbetaling for borgere og virksomheder.

På den måde bliver det ikke borgeren eller virksomheden, der alene skal finansiere myndighedernes lange ventetid på en godtgørelse, der tilkommer vedkommende.

14 Hurtigere domstolsafklaring af principielle spørgsmål

En principiel skattesag kan stå uafklaret i årevis, mens mange virksomheder og borgere må gætte sig til, hvordan samme regel skal forstås. En lang sag kan dermed skabe usikkerhed for en hel branche.

Vi foreslår at undersøge adgang til at indbringe Skatterådets bindende svar direkte for Landsretten i egnede principielle sager, i stedet for først at gå gennem både Landsskatteretten og Byretten. Ordningen skal sikre betryggende sagsoplysning og en hurtigere endelig afklaring med virkning for mange.

15 Staten skal tage hensyn til borgeren i ankespørgsmål

En virksomhed eller borger kan vinde sin skattesag og alligevel blive trukket gennem endnu en dyr retssag, fordi staten anker. En sådan beslutning bør ikke opleves som en automatisk fortsættelse af konflikten.

Vi foreslår et tydeligere offentligt ejerskab til beslutninger om at indbringe og anke skattesager, også når eksterne advokater fører sagen. Hvis en tabt sag skal ankes af staten, skal den være principiel og Procesbevillingsnævnet som uafhængigt organ, bør vurdere om tabte afgørelser eller domme bør føres videre, navnlig om de er principielle, bør undersøges. Skatteministeriets retssagsvejledning opdateres, så der altid skal lægges vægt på den ulempe det har for én borger, at en sag ankes, fx hvis der er lang ventetid ved domstolene.

BILAG 1

Forslag om at indføre en lovforklkningsbestemmelse i § 1 i skatteforvaltningsloven

Baggrund

Højesteretspræsident Oliver Talevski og Felix Holten Fröhlich har udgivet bogen Lovfortolkning i Højesteret (1. udgave, 2025). I bogens forord fremgår det, at den er blevet fagfællebedømt af fhv. højesteretspræsident Jens Peter Christensen, fhv. højesteretspræsident Thomas Rørdam, højesteretsdommer Jan Scans Christensen og områdechef hos Folketingets Ombudsmand Kirsten Talevski, som alle er kommet med værdifulde kommentarer til udkast af bogen.

I bogens kapitel 4 beskrives, at både straf og beskatning udgør et myndighedsindgreb.

Det beskrives på side 43 i bogen, at det følger af legalitetsprincippet, at myndighederne ikke må foretage indgreb i en borgers eller virksomheds forhold uden lovhjemmel. Dette legalitetsprincip er på det strafferetlige område lovfæstet i straffelovens § 1, hvorefter straf kun kan "pålægges for et forhold, hvis strafbarhed er hjemlet ved lov, eller som ganske må sidestilles med et sådant."

På side 50 i bogen beskrives det, at også myndighedsindgreb i form af en beskatning kræver et tilstrækkeligt klart hjemmelsgrundlag.

I afslutningen af bogens kapitel 4 opsummeres, at en rimelig fortolkningstvivil kommer den til gode, som et indgreb retter sig imod. Det beskrives, at der i hvert fald foreligger en rimelig fortolkningstvivil, hvis hverken ordlyden eller forarbejderne giver støtte for det pågældende indgreb. En rimelig fortolkningstvivil kan efter omstændighederne også foreligge, hvis enten ordlyden eller forarbejderne ikke giver støtte for indgrebet.

Motivationen for en lovfæstelse af legalitetsprincippet på skatterettens område

I Den juridiske vejledning er legalitetsprincippet ikke nævnt med et ord, og det opleves ikke, at princippet som beskrevet af Højesteret er væsentligt styrende for skatteforvaltningens afgørelser eller for klageinstansernes afgørelser.

Højesterets beskrivelse af legalitetsprincippet bør udbredes som en generel, bindende fortolkningsnorm for hele skatteforvaltningen, klageinstanserne og domstolene.

Herved undgås afgørelser om skattemæssige indgreb over for borgerne, som er funderet på et tvivlsomt hjemmelsgrundlag, og derfor ikke lever op til legalitetsprincippet.

Søgeværktøjet Legora har følgende beskrivelse af fortolkningsprincipperne på skatterettens området i Sverige, Frankrig og Tyskland:

I Sverige er der en fortolkningsgrænse mod reelt at udvide skattepligten til situationer, som ordlyden – efter en samlet (herunder systematisk) fortolkning – ikke dækker. Endvidere følger det af svensk

retspraksis, at en entydig lovtekst skal anvendes efter sin ordlyd, selv om forarbejderne taler for en anden forståelse.

Fransk ret bygger – som en konsekvens af selve legalitetsprincippet i forfatningens artikel 34 – på et grundlæggende princip om, at skattelovgivning skal fortolkes strengt ("interprétation stricte des textes fiscaux"), hvilket indebærer, at en skat kun kan pålægges, hvis de lovbestemte betingelser utvetydigt er opfyldt, og at tvivl som udgangspunkt kommer skatteyderen til gode.

Tysk skatteret bygger på et princip om, at fortolkning af skattelove er begrænset af selve ordlyden ("Wortlautgrenze"), og at en analog udvidelse af en skattepligt-udløsende bestemmelse til skatteyderens ulempe som udgangspunkt er forbudt som en konsekvens af "Tatbestandsmäßigkeit der Besteuerung" og det forfatningsmæssige bestemthedskrav.

Som det fremgår, fortolkes skattelove i de tre nævnte lande på en måde, der svarer til § 1 i den danske straffelov.

Endvidere gælder fortolkningsprincipperne selvsagt ikke, hvis der foreligger et misbrug, som i Danmark er lovfæstet i ligningslovens § 3.

Forslag til ny § 1 i skatteforvaltningsloven

Det foreslås, at legalitetsprincippet i skattesager, som det er beskrevet af Højesteret, indføres i § 1 i skatteforvaltningsloven.

Forslag til en sådan paragraf:

§ 1 i skatteforvaltningsloven

Stk. 1. En beskatning skal være hjemlet ved lov, og en rimelig fortolkningstvivl skal komme skatteyderne til gode.

Stk. 2. En rimelig fortolkningstvivl foreligger blandt andet, hvis en beskatning er i strid med en entydig ordlydsfortolkning af den pågældende skattebestemmelse, eller hvis hverken ordlyden eller forarbejderne til en skattebestemmelse giver fornøden støtte til en beskatning. En reel fortolkningstvivl skal således komme skatteyderne til gode, og hvis en skattebestemmelse kan fortolkes på flere måder, skal bestemmelsen fortolkes i skatteydernes favør.

Stk. 3. Stk. 1 og 2 finder ikke anvendelse i situationer, hvor ligningslovens § 3 finder anvendelse, eller hvis indholdet af en dansk skattebestemmelse allerede er fortolket og fastlagt af EU-Domstolen i dens praksis.

Det skal præciseres i lovens forarbejder, at bestemmelsen omfatter alle danske skatte- og afgiftslove.