

*Festskrift til*  
Ole Bjørn

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

# Lovgivningsprocessen på skatteområdet

*Af Jens Drejer  
Lovdirektør, Skatteministeriet*

Når skattekyndige underviser, skriver artikler eller på anden måde tager aktiv del i den offentlige debat på skatteområdet – og her må Ole Bjørn jo betegnes som en af de absolut bedste og mest aktive – sker dette meget ofte på grundlag af skattelovgivningen og praksis. Skattepraksis har Ole Bjørn i høj grad været med til at præge i de 5 ½ år, han var formand for Ligningsrådet. Skattelovgivningen har Ole Bjørn også på mange måder haft indflydelse på. Et forhold, jeg forventer, vil fortsætte i mange år endnu.

I det følgende vil jeg beskrive nogle centrale dele af lovgivningsprocessen på skatte- og afgiftsområdet; i et vist omfang illustreret med eksempler fra de seneste år.

Skatteministerens andel af de lovforslag, der i løbet af et folketingsår behandles i Folketinget, har i mange år været ganske betydelig. I det seneste folketingsår – 2002-2003 – var 26 af de 228 lovforslag, som Folketinget vedtog, stillet af skatteministeren. Hertil kommer, at også lovforslag fra andre ministre ikke helt sjældent har indbygget tilknyttede skattebestemmelser. Rundt regnet 12-15 pct. af Folketingets »lovproduktion« har i de seneste år været skatte- og afgiftsforslag, hvis man måler på antallet af lovforslag. I tidligere år har andelen af skatte- og afgiftsforslag været helt oppe på ca. 30 pct.

Det er klart, at en måling alene på antallet af lovforslag ikke giver et eksakt billede af skatte- og afgiftslovenes andel af Folketingets arbejde med lovgivning. Alene fordi der er betydelig forskel på omfanget af de lovforslag, der fremsættes. Visse forslag indeholder kun få og måske tilmed teknisk og politisk ukomplicerede elementer, mens andre lovforslag kan have et omfang og et indhold som gør, at de i princippet kunne have været opdelt i flere lovforslag.

Men uanset målemetoder er ingen, der i det daglige arbejder med skat, i tvivl om, at »regelproduktionen« på skatteområdet er meget omfattende. Den er samtidig af stor samfundsmæssig betydning, da den berører alle borgere og virksomheder her i landet på noget så centralt som økonomien.

Det er derfor næppe heller nogen tilfældighed, at Ole Bjørn har beskæftiget sig med skattespørgsmål i en menneskealder. Ole Bjørn er kendt for sit store engagement i den offentlige debat om skatteforhold i bredeste forstand. Skiftende skatteministre og andre skattepolitikere har da også lyttet til hans råd, ligesom systemet har trukket på hans ekspertise i mange sammenhænge i årenes løb.

### Årsager til skattelovgivning

Lovgivningsinitiativer kan have deres udspring mange steder. Overordnet er baggrunden naturligvis et politisk ønske om ændringer. Der kan være et politisk ønske om en større omlægning af beskatningen, som det var tilfældet med de såkaldte skattereformer i 1987, 1993, 1998 og senest med skattenedsættelsen på arbejdsindkomst fra foråret 2003. Disse ændringer har været led i en overordnet regeringspolitisk målsætning.

Forud for Regeringens udmelding om sådanne ændringer er der foretaget en lang række overvejelser i Regeringen og hermed i en række ministerier; først og fremmest i de økonomiske ministerier (dvs. Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Skatteministeriet). I mange tilfælde er der forarbejder i betænkninger fra udvalg med eksterne eksperter, som det f.eks. var tilfældet med Personskatteudvalget fra 1992. Dette udvalg, der bl.a. havde Ole Bjørn som medlem, kom i høj grad til at præge skattereformen fra 1993. Skattereformen fra 1987 var på samme måde inspireret af et debatoplæg fra et udvalg nedsat af Sparekasseforeningen.

I årenes løb har ganske mange lovinitiativer på skatteområdet endvidere været en del af politiske aftaler om et års finanslov. Indtil skattestoppet i 2001 gik sådanne aftalers skatte- og afgiftselementer i vidt omfang ud på at finansiere de udgiftskrævende dele af finanslovsaftalen. Skatte- og afgiftsændringerne var altså det »sure«, der fulgte med det »søde«. Med skattestoppet har lovændringer som led i finanslovsaftaler fået en anden karakter – men medfører fortsat ændringer af lovgivningen.

I ministeriet foregår der en løbende intern overvågning i såkaldte lovgrupper af gældende lovgivning og dennes konsekvenser i et tæt samarbejde mellem Departementet og Told- og Skattestyrelsen. Lovinitiativer kan således også skyldes, at ministeriet bliver opmærksom på utilsigtede virkninger af eksisterende lovgivning, eller at et lovområde synes at trænge til retsafklaring på enkelte punkter. Dette kan f.eks. være kommet op til overfladen i forbindelse med en afgørelse fra Landsskatteretten eller domstolene. Eller fordi de lokale skatte- og afgiftsmyndigheder rapporterer om uhensigtsmæssige forhold.

Ministeriets mange eksterne samarbejdsrelationer som interesseorganisationer, rådgiverorganisationer og læreanstalter bidrager også med gode ideer til ændringer af skattelovgivningen. Et andet eksempel er Skatteretsrådet, som adskillige gange har været inspirator til lovgivning. Et råd, der består af en række personligt udpegede skattekyndige, der skal rådgive skatteministeren i skatte- og retssikkerhedsmæssige forhold. Ole Bjørn har siden dets etablering været medlem.

Virksomheder og borgere er også meget velkomne til at komme med inspiration til ændringer af skattelovgivningen. Det opfordrede Regeringen blandt andet til i forbindelse med regelforenklingsarbejdet, hvor dette initiativ i første omgang gav mere end 700 forslag om forenkling af besværlige regler og administrative procedurer.

Ønskerne om forenkling af skattelovgivningen har dog ofte en meget nær sammenhæng med et ønske fra borgerne og virksomhederne om at slippe billigere i skat. Dette ønske overskygger nok i realiteten meget ofte forenklingsoønsket. Den svære politiske opgave vil da være at sondre mellem brugbare forenklingselementer og ønsker om særlige fordele til bestemte grupper. Det er f.eks. en central opgave for erhvervs- og brancheorganisationer at arbejde for, at deres medlemmer får så gunstige skattemæssige vilkår som muligt, og i den sammenhæng vil en skattelettelse nok normalt veje betydelig tungere end forenkling. De samme virksomheder og organisationer, der kritiserer skattelovgivningen for at være indviklet, kan således meget vel stå bag initiativer for at få særregler ind i lovgivningen.

Der er derfor mange eksempler i skattelovgivningen på, at varetagelse af særinteresser er en væsentlig årsag til skattelovgivningens kompleksitet.

## Et lovforslags tilblivelse

Skatteministeriets Departement har formuleret en mission og fem visioner. Især missionen og visionerne A og B har betydning for lovgivningsarbejdet. Missionen er, at departementet til enhver tid skal kunne honorere Regeringens, Folketingets og offentlighedens krav til offentlig finansiering. Vision A er, at Departementet skal gøre de skattemæssige synsvinkler mere synlige i den økonomiske politik og den offentlige debat, og vision B er, at departementet skal arbejde for, at lovgivningen er letforståelig og af høj kvalitet.

Disse målsætninger forpligter Departementet til at være på forkant med udviklingen på det skattepolitiske område, så vi til enhver tid er forberedte på at levere løsningsforslag, når den politiske efterspørgsel opstår. Dette beredskab sker i samarbejde og samspil med alle de samarbejdsrelationer, ministeriet har. Fortrolighed om interne overvejelser gør dog, at det er en proces,

som starter i ministeriet, og hvor de første, der kan inddrages, er andre ministerier.

De arbejdsmetoder, der anvendes, når der skal udarbejdes et grundlag for et lovgivningsinitiativ på et skatte- eller afgiftsområde, afhænger af omfanget og indholdet af opgaven.

En meget anvendt arbejdsmetode er nedsættelse af en projektgruppe med hovedforankring i Departementet og med deltagelse af Told- og Skattestyrelsen. Herudover vil der normalt være deltagelse fra andre ministerier, skatteorganisationer, rådgiverorganisationer, erhvervsorganisationer, læreanstalter og andre skattesagkyndige. På denne måde forsøger ministeriet at inddrage personer med forskelligartet faglig baggrund så tidligt som muligt i lovforberedelsen.

En lovforberedende projektgruppe kan også være nedsat med forankring i Told- og Skattestyrelsen og med deltagelse fra Departementet. Det sker i stigende omfang, især hvor tekniske, administrative og organisatoriske forhold er de centrale ved forslaget. Et eksempel herpå er det udvalgsarbejde med eksterne medlemmer, der forberedte reglerne om bindende ligningsssvar fra kommunerne.

I andre tilfælde udarbejdes lovforslag i et udvalg med en ekstern formand og eksterne medlemmer og enkelte medlemmer fra Departementet og fra Told- og Skattestyrelsen. Det var f.eks. tilfældet med Fristudvalgets lovforslag om ændrede fristregler på skatte- og afgiftsområdet. Fristudvalget var i øvrigt blevet nedsat efter anbefaling fra Skatteretsrådet.

Lovforslag bliver også ofte til i et tæt, interministerielt samarbejde. Dette var f.eks. tilfældet med lovgivningen om lavere skat på arbejdsindkomst. Ligeledes konkurrenceevnepakken, der bestod af 32 konkrete forslag til forbedring af danske virksomheders konkurrenceevne. Skatteministerens andel i denne pakke bestod af 6 forslag til forbedring af de skattemæssige vilkår for erhvervslivet. I disse situationer var det af tidsmæssige og politiske grunde ikke muligt at inddrage ekstern ekspertise før fremsættelsen i Folketinget.

### Lovforslagets opbygning

Et lovforslags væsentligste juridiske indhold er selvsagt selve lovteksten. Hvis en konkret ligningsmæssig sag en dag ender i Højesteret, er det primært denne tekst, der bliver afgørende.

Men også lovforslagets bemærkninger spiller en stor rolle for forståelsen af lovforslagets politiske udgangspunkt, formål og virkninger. Efter Departementets vision B bestræber ministeriet sig naturligvis for at udforme både lovteksten og bemærkningerne så klare og forståelige som muligt.

Lovbemærkningerne skal opdeles i to hovedsektioner, de »almindelige bemærkninger« og »specielle bemærkninger«. Udtrykket »specielle bemærkninger« anvendes dog ikke i selve lovbemærkningerne, hvor de kaldes » Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser«.

For at forbedre lov kvaliteten er indholdet af de »Almindelige bemærkninger« i årenes løb blevet detailreguleret, således at der nu er en lang række emner, som skal omtales. Faste bestanddele er

- lovforslagets formål – hovedindhold og overordnet baggrund for forslaget
- beskrivelse af gældende regler
- beskrivelse af forslaget
- resultatet af høringer
- økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner
- administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner
- økonomiske konsekvenser for erhvervslivet
- administrative konsekvenser for erhvervslivet
- administrative konsekvenser for borgerne
- miljømæssige konsekvenser
- eventuelle andre konsekvenser
- forholdet til EU-retten
- kommunikationsplan
- sammenfatning af økonomiske og administrative konsekvenser m.v. (i et skema)

De specielle bemærkninger, der forklarer indholdet af de enkelte bestemmelser i lovforslaget, er tillige udgangspunkt for omtalen af de nye regler i den relevante vejledning fra Told- og Skattestyrelsen (f.eks. Ligningsvejledningen eller Momsvejledningen). De specielle bemærkninger er derfor af væsentlig betydning for sikring af en sammenhængende beskrivelse og uddybning af ny lovgivning.

Der er ikke noget krav om, at der skal være bemærkninger til alle forslagets enkeltbestemmelser. Hvis lovteksten er letforståelig, og bestemmelsens begrundelse klar kan bemærkninger udelades. En udeladelse ses dog sjældent. Nogen vil sikkert hævde, at betingelsen om en letforståelig lovtekst aldrig er opfyldt!

## Høringer

Noget meget væsentligt i lovgivningsarbejdet er samspillet med dem, der bliver berørt af lovgivningsinitiativet. Det sker blandt andet ved de såkaldte hø-

ringer over lovforslaget. Der foretages både en intern høring og en efterfølgende eksternt, »rigtig«, høring.

I den interne høring inddrages alle relevante enheder i Departementet og i Told- og Skattestyrelsen for at få en korrekt vurdering og beskrivelse af provenumæssige, administrative, edb-mæssige og andre konsekvenser af lovforslaget. Formålet er dels at få yderligere bidrag til lovforslagets bemærkninger, dels fejlretning i bredeste forstand – forkerte eller uheldige formuleringer, manglende konsekvensrettelser, fjernelse af trykfejl etc., lige som lov kvaliteten som sådan gås efter endnu engang.

Hvis lovforslaget er en opfølgning af arbejdet i et udvalg eller en arbejdsgruppe med eksterne eksperter, vil medlemmerne blive hørt over lovforslaget enten ved den interne høring eller mellem den interne og den eksterne høring. Sådan høring afløser imidlertid ikke den efterfølgende eksterne høring af den interesseorganisation, det pågældende medlem måtte komme fra.

Endvidere kan én eller flere virksomheder eller interesseorganisationer have spillet en sådan rolle i lovforslagets tilblivelsesproces, at det kan være relevant at høre de pågældende i forbindelse med den interne høring for at få tekniske kommentarer. Sådan høring afløser heller ikke den efterfølgende eksterne høring af den pågældende interesseorganisation.

Når lovforslaget er tilrettet efter den interne høring, skal det godkendes af departementschefen og ministeren, at forslaget sendes til eksternt høring. Lovforslagets politiske ramme vil typisk være fremgået af lov-kataloget til statsministerens åbningsredegørelse ved folketingsårets begyndelse. Forelæggelsen før udsendelse på eksternt høring indebærer ikke en endelig politisk stillingtagen til forslaget – men kun en accept af, at et lovudkast kan sendes på teknisk høring. Den endelige politiske stillingtagen sker først, når et udkast til lovforslag til sin tid forelægges på et ministermøde til godkendelse af fremsættelse i Folketinget.

Lovudkast, der sendes på høring, er således »kun« embedsværkets ud-møntning af det initiativ, der er bebudet. Formålet med den eksterne høring er at få oplysninger om organisationers og myndigheders holdning til lovudkastet – både ud fra en organisationspolitisk, en indholdsmæssig og en mere teknisk synsvinkel. Resultatet af denne proces skulle gerne være, at departementet og de hørte organisationer i fællesskab når frem til et bedre beslutningsgrundlag for politikerne.

Skatteministeriet har et godt samarbejde med en lang række interesseorganisationer, og der er stor interesse for at følge med i initiativer på skatte- og afgiftsområdet. Lovforslag bliver derfor undertiden sendt til høring hos organisationer, der ikke har en direkte interesse i at udtale sig om initiativet. Her er høringen således snarere en orientering om initiativet end en anmodning

om at få den pågældende organisations synspunkter eller tekniske kommentarer.

Høringsfrister skal ifølge ministeriets interne lovinstruks være rimelige og velbegrundede, og de bør ikke være under 4 uger, medmindre der er tvingende grunde til at fastsætte en kortere frist.

Der gælder dog ofte særlige forhold for lovforslag, der knytter sig til finansloven. En række af lovforslagene til finansloven ønskes traditionelt vedtaget hurtigt og inden Folketingets »juleferie«. Dette kan f.eks. skyldes, at forslagene skal have virkning allerede fra finansårets start, eller at der som led i finanslovaftalerne er en politisk forståelse om en hurtig vedtagelse inden årsskiftet. Det er her nødvendigt at fremsætte forslaget hurtigst muligt og at tilrettelægge en høring parallelt med fremsættelsen. Høringsfristen søges også i disse tilfælde fastsat således, at høringssvar og kommentarer til disse kan foreligge til førstebehandlingen i Folketinget.

I enkelte tilfælde sendes lovforslag ikke på høring før fremsættelsen for at undgå, at formålet med forslaget forspildes. Forslaget sendes da på ekstern høring i forbindelse med fremsættelsen, og hvis det i øvrigt er praktisk muligt, anmoder skatteministeren samtidigt Folketinget om at udsætte 1. behandlingen af lovforslaget, for at interessenter kan afgive kommentarer til forslaget og skatteministeren få mulighed for at tage stilling hertil inden 1. behandlingen. Et eksempel herpå er lovforslaget om indgangsværdier for afskrivningsberettigede aktiver samt creditlempelse ved sambeskatning, hvor skatteministeren i lovforslaget anmodede Folketinget om at udsætte 1. behandlingen af lovforslaget med 30 dage.

Nogle organisationer – advokater, revisorer, kommuner etc. – skal stort set altid høres over et lovudkast, hvorimod andre organisationer kun høres, når lovforslaget har berøring med den befolkningsgruppe/det erhverv, som organisationen repræsenterer eller beskæftiger sig med.

Tilsvarende er der ministerier, der altid skal høres – det gælder Finansministeriet og Justitsministeriet –, mens andre ministerier kun høres, hvis lovforslaget kan have interesse for ministeriet som fagministerium.

Justitsministeriets gennemgang af et lovudkast er en vigtig del af processen. Gennemgangen er dels rent lovteknisk, dels en gennemgang af forslaget i forhold til f.eks. Grundloven, dennes grundsætninger og almindelige retsprincipper, EU-retten og centrale tværgående love, navnlig forvaltningsloven, offentlighedsloven, retsplejeloven og straffeloven. Forholdet til generelle internationale menneskerettighedskonventioner vurderes i relevant omfang.

Alle lovforslag skal i bemærkningerne indeholde en vurdering af de administrative konsekvenser for erhvervslivet. Økonomi- og Erhvervsministeriet

har til det formål etableret en testpanelordning med et testpanel, fokuspaneler eller ekspertvurderinger.

Testpanelet bruges, når der er tale om bred erhvervslovgivning, der berører alle danske virksomheder. Men det er jo ikke hensigtsmæssigt at bede bagermestre om at vurdere, hvor meget administration der følger af et lovforslag, som handler om gartnerier. I de tilfælde kan ministerierne vælge at bruge et fokuspanel. Et fokuspanel bliver sammensat af virksomheder, som bliver berørt af det konkrete lovforslag, der skal vurderes. Et aktuelt eksempel herpå er lovforslaget om afskaffelse af kapitalforklaringen for personligt erhvervsdrivende, der blev forelagt et fokuspanel, hvis resultater var baseret på interview med 303 virksomheder. Endelig er der ekspertvurderingerne, som bliver lavet af ministerierne selv. De er både nødvendige for ikke at overbebyrde panelerne og nødvendige i de tilfælde, hvor virksomhederne ikke kan vurdere de administrative konsekvenser. Ekspertvurderingerne bruges f.eks., når der klart er tale om meget små konsekvenser.

Når et lovforslag sendes til høring, sendes det samtidigt til Folketingets Skatteudvalg. Der er en forståelse mellem Regeringen og Folketinget om, at der ikke stilles spørgsmål om lovforslaget inden fremsættelsen i Folketinget.

Det skyldes, at forslaget på dette tidspunkt som tidligere nævnt »kun« er et udkast fra embedsværket. Den politiske diskussion om forslaget skal først ske, når forslaget har fået sin endelige udformning. Det vil sige, når høringsvarene er vurderet, og forslaget er fremsat i Folketinget. Men fremsendelsen til Skatteudvalget giver udvalgets medlemmer en mulighed for på dette tidlige stadium at orientere sig om det kommende udspil.

Lovforslag, der sendes på høring, lægges endvidere samtidigt på Skatteministeriets hjemmeside. Endvidere lægges en sammenfatning af forslaget på hjemmesiden. Virksomheder, borgere og organisationer, der ikke har fået forslaget på høring, får her mulighed for at kommentere på det. Pressen har endvidere mulighed for at omtale forslaget.

Høringerne har som tidligere nævnt bl.a. til formål at få afklaret organisationers holdning til lovforslaget og til at få afklaret tekniske detaljer i dette. Skatteministeriet går i denne afklaringsfase derfor normalt ikke ind i diskussioner om det nærmere indhold af forslaget. Dette gælder, selv om der i dagspressen, f.eks. fra rådgivere, fremkommer kritik af et lovudkast, der er i høring. Kritikken eller kommentarerne kan dog have en sådan karakter, at det kan være nødvendigt at reagere.

Høringssvarene lægges hurtigt efter høringsfristens udløb på ministeriets hjemmeside. Alle høringssvar fra organisationer, herunder kommunale organisationer, lægges ud, mens høringssvar modtaget fra ministerier og andre statsinstitutioner, herunder Told- og Skattestyrelsen, ikke offentliggøres.

De indkomne høringssvar vurderes løbende i ministeriet, og lovforslaget rettes til, i det omfang høringssvarene giver anledning hertil. Indholdet af høringssvar spænder ofte meget bredt – fra helt konkrete, tekniske forslag til forbedringer af forslaget til overordnede (sektor)politiske betragtninger. Resultatet af høringen kan meget vel være, at lovforslaget ændres i væsentligt omfang, f.eks. fordi høringssvarene afslører uforudsete konsekvenser ved forslaget. Hvis det er muligt, vil forslaget blive sendt på fornyet høring.

Hvor høringssvarene tidligere »kun« indgik i arbejdet med den videre udformning af et lovforslag, udgør høringssvarene i dag en integreret del af selve lovforslagene. I lovforslagenes bemærkninger anføres, hvilke organisationer (ud over statslige organisationer) der er hørt over lovforslaget, ligesom resultatet af høringen gengives i et særskilt skema. Her står tillige de kommentarer og vurderinger, som høringssvarene har givet anledning til ved den videre udformning af lovforslaget.

Hele denne omfattende høringsprocedure er en meget væsentlig del af ministeriets lovforberedelse, som både er med til at forbedre lov kvaliteten og til at danne grundlaget for den endelige politiske stillingtagen til et eventuelt lovinitiativ. Det er vigtigt, at alle deltagere er meget opmærksom på at overholde tidsfristerne, da lovgivningsprocessen er tidkrævende og der ofte er et betydeligt pres for at få forslagene frem hurtigt, når først overvejelserne om et lovgivningsinitiativ er kommet offentligt frem.

Høringssvarene og et notat med skatteministeriets kommentarer hertil oversendes i øvrigt til Folketingets Skatteudvalg samtidig med fremsættelse af lovforslaget, så de kan indgå i Folketingets behandling af forslaget.

## Den politiske proces frem til fremsættelsen

Når lovforslaget efter den eksterne høring er teknisk færdiggjort, forelægges det for skatteministeren. Der sker her en foreløbig godkendelse af indholdet og af, at fremsættelsesproceduren iværksættes. I denne fase orienteres der bl.a. om resultatet af høringen og ministeriets vurdering af de modtagne kommentarer.

Fremsættelsesproceduren, der løber fra ministerens godkendelse og frem til selve fremsættelsen af lovforslaget, indebærer involvering af det politiske »system« på forskellige planer. Denne fase tager 3 – 4 uger, hvis der ikke er større politiske elementer i forslaget. Er det tilfældet, skal der bruges betydelig længere tid.

Som et af de første trin får regeringspartiernes skatteordførere tilsendt lovforslaget til drøftelse i gruppemøder i de respektive partier og til drøftelse med skatteministeren for at opnå endelig tilslutning til fremsættelse af lov-

forslaget. Lovforslagets indhold er naturligvis det centrale i disse politiske drøftelser. Et andet væsentligt led i den politiske proces er skatteministerens overvejelser og politiske kontakter for at sondere mulighederne for at få flertal for et lovinitiativ.

Endvidere skal alle lovforslag med provenumæssige konsekvenser og/eller med kontroversielt indhold forelægges for Regeringens Økonomiudvalg, der varetager koordinationen og samordningen af regeringens økonomiske politik. Udvalget har således ikke som primær funktion at godkende lovforslag, men denne funktion indgår som et led i koordinationen og samordningen. Udvalget består af finansministeren (formand), økonomi- og erhvervsministeren, skatteministeren samt departementschefen i Statsministeriet. Andre fagministre deltager ad hoc i udvalget, når der behandles sager fra det pågældende ministerområde.

Økonomiudvalgets møder forberedes af en styregruppe bestående af departementscheferne fra de pågældende ministerier (fra Statsministeriet dog en departementsråd). Styregruppen drøfter forberedelsen af Økonomiudvalgets møde ugen før det nævnte møde.

Alle lovforslag skal endvidere godkendes af Regeringens Koordinationsudvalg. I udvalget deltager statsministeren (formand), økonomi- og erhvervsministeren, finansministeren, beskæftigelsesministeren, justitsministeren og kulturministeren. Koordinationsudvalget behandler især spørgsmål om nye større regeringsinitiativer, herunder ændring af eksisterende lovgivning af større politisk betydning. Andre ministre er involveret i de punkter, som vedrører deres ressort.

Den endelige politiske godkendelse af et lovforslag til fremsættelse sker på ministermøderne, der som regel holdes om tirsdagen. Først på dette tidspunkt giver Regeringen endeligt grønt lys til fremsættelsen.

Sidste fase er, at Dronningen godkender fremsættelse af et lovforslag. Det sker enten i det ugentlige statsråd, der holdes om onsdagen, hvor de pågældende ministre forelægger de lovforslag, som de ønsker at fremsætte, eller ved skriftlig procedure forud for fremsættelsen, hvorefter fremsættelsen bekræftes af hele statsrådet i det førstkommende statsråd.

Lovforslaget fremsættes derefter normalt i Folketinget samme onsdag eller den efterfølgende torsdag.

### Folketingsbehandlingen

Et lovforslag kan som bekendt efter Grundloven ikke endeligt vedtages, forinden det tre gange har været behandlet i Folketinget. Ved Folketingets behandling af lovforslag skal Regeringen betjene Folketinget for at skabe det

bedst mulige beslutningsgrundlag for Folketingets arbejde med at vedtage landets love.

Folketingets 1. behandling finder som regel sted få uger (ved hastende forslag dog kun få dage) efter lovforslagets fremsættelse. Ved 1. behandlingen behandles lovforslaget i princippet kun i hovedtræk. Ved behandlingen taler partiernes skatteordførere (i rækkefølge efter partistørrelse med det største parti først). Ministeren skal være til stede under 1. behandlingen af lovforslaget og gør ved forhandlingernes afslutning status over forløbet af 1. behandlingen.

1. behandlingen overværes af embedsmænd fra ministeriet. Dette sker fra embedsmandslogen, der – trods sin lidt pompøse betegnelse – er et meget beskedent hjørne i Folketingssalen. Formålet med tilstedeværelsen er, at embedsmændene kan bistå ministeren med afklaring af tvivlsspørgsmål på stedet, i det omfang det er muligt. Embedsmændene noterer endvidere partiernes umiddelbare holdning til forslaget og eventuelle emner, som det må forventes vil blive taget op under udvalgsbehandlingen.

1. behandlingen afsluttes med, at Folketingets formand henviser forslaget til videre behandling i Folketingets Skatteudvalg, hvor den grundige tekniske og politiske behandling af forslaget foregår.

Folketingets Skatteudvalg holder normalt udvalgs møder onsdag morgen. Under udvalgets behandling af lovforslaget står skatteministeren til rådighed for udvalget for at medvirke til, at udvalget kan vurdere både tekniske og politiske virkninger af forslaget. Som sekretariat for skatteministeren har Skatteministeriet en række forskelligartede opgaver, bl.a. med udarbejdelse af udkast til ministerens besvarelse af spørgsmål, udarbejdelse af kommentarer til henvendelser til udvalget fra organisationer m.fl., udvalgets samråd med ministeren, ændringsforslag stillet af ministeren eller oppositionen samt bistand ved eventuel lovteknisk gennemgang.

Organisationer, virksomheder og enkeltpersoner kan skrive til Folketinget og tilkendegive deres mening om et fremsat lovforslag – hvilket sker meget ofte. Der er også mulighed for at få foretræde for udvalget, og organisationer m.v. vil ofte sende en deputation for at fremhæve deres synspunkter på et lovforslag.

Skatteministeren bliver af skatteudvalget anmodet om at kommentere alle henvendelser vedrørende et lovforslag.

Skatteudvalget kan desuden ønske et samråd (et møde) med ministeren om et eller flere spørgsmål fra udvalget til et lovforslag. Ministeren kan under et sådant samråd være ledsaget af embedsmænd af hensyn til besvarelsen af spørgsmål af teknisk karakter.

Departementet udarbejder et talepapir til ministeren til sådanne samråd. Dette talepapir sendes efterfølgende til udvalget – og bliver herefter som de fleste andre udvalgsbilag tilgængeligt på Folketingets hjemmeside.

Skatteudvalget kan også ønske en mundtlig gennemgang og forklaring af lovforslaget (omtalt som teknisk – i modsætning til politisk – gennemgang af lovforslaget). Departementet yder ministeren bistand ved en teknisk gennemgang af lovforslaget, idet en eller flere embedsmænd ledsager ministeren til mødet med Skatteudvalget for at uddybe lovforslaget teknisk.

Skatteudvalgets behandling af et lovforslag mellem 1. og 2. folketingsbehandling afsluttes med, at der afgives en betænkning med tilkendegivelser om udvalgsmedlemmernes (partipolitiske) stillingtagen til forslaget samt ændringsforslag med bemærkninger fra såvel regeringen som oppositionen.

Ændringsforslag kan både stilles i og uden for betænkning, dvs. både før og efter, at udvalget har afsluttet sin behandling. I praksis stilles langt de fleste dog i betænkningen. Ændringsforslag kan både stilles af Regeringen og af udvalgsmedlemmer.

Ændringsforslag fra Regeringen er typisk affødt af politiske forhandlinger og/eller henvendelser fra organisationer m.v. til udvalget om punkter i lovforslaget, der ønskes ændret. Regeringens bestræbelse er naturligvis som udgangspunkt, at der skal være så få ændringsforslag som muligt til Regeringens lovforslag. Men selv om Regeringen før fremsættelsen har en begrundet formodning om at have flertal for sit forslag, kommer der ofte under skatteudvalgets behandling ønsker og synspunkter frem, der bevirker, at Regeringen må fremsætte ændringsforslag for at få forslaget vedtaget. Det kan skyldes, at Regeringen har ændret syn på forslaget under behandlingen. Det kan også skyldes, at det eller de partier, der skal støtte forslaget for at få det vedtaget, kræver ændringer for at stemme for det.

I enkelte tilfælde afholder skatteudvalget en offentlig eksperthøring over et lovforslag. Det skete f.eks. over lovforslaget om forbedring af vilkårene for medarbejderaktieordninger, hvor Ole Bjørn var en af de fire eksperter i et panel, der skulle belyse konsekvenserne og rækkevidden af forslaget i forhold til de gældende regler såvel på nationalt som på grænseoverskridende plan. Resultatet blev i øvrigt, at de gældende regler blev bevaret ved siden af de foreslåede nye regler.

2. behandlingen kan tidligst finde sted 2 dage efter, at betænkningen fra Skatteudvalget er omdelt til Folketingets medlemmer.

I princippet er det ved 2. behandlingen, at folketingsmedlemmerne har mulighed for at gå i detaljer med lovforslaget. I praksis er detaljerne i almindelighed handlet af under udvalgsbehandlingen, og spørgsmål under 2. behandlingen er sjældne. Ministeren er dog selvsagt til stede under 2. behandlingen.

Typisk er 2. behandlingen af langt kortere varighed end 1. behandlingen. Også denne behandling overværes af embedsmænd fra ministeriet.

2. behandlingen slutter med, at Folketinget stemmer om lovforslaget. Der stemmes først om eventuelle ændringsforslag stillet i betænkningen. Dernæst stemmes der på samme måde om eventuelle ændringsforslag stillet uden for betænkningen. Afslutningsvis foreslår formanden, at forslaget med de således vedtagne ændringsforslag overgår til 3. behandling (hvilket ingen plejer at have noget imod.) Normalt foreslår formanden, at forslaget overgår direkte til 3. behandling, men der er mulighed for at foreslå, at forslaget henvises til fornyet behandling i Folketingets Skatteudvalg. Dette skyldes typisk, at udvalgsmedlemmer har tilkendegivet, at de ønsker at stille yderligere spørgsmål til forslaget.

Hvis Folketinget ved 2. behandlingen har henvist lovforslaget til ny udvalgsbehandling mellem 2. og 3. behandling, fortsætter udvalgsbehandlingen, men almindeligvis under et større tidspres, da 3. behandlingen som oftest finder sted kort efter 2. behandlingen. Efter Folketingets Forretningsorden kan 3. behandlingen tidligst finde sted 2 dage efter 2. behandlingen eller, hvis der har været udvalgsbehandling mellem 2. og 3. behandling, 2 dage efter omde-lingen af en tillægsbetænkning.

Skatteudvalgets behandling af et lovforslag mellem 2. og 3. behandling afsluttes med, at der afgives en tillægsbetænkning.

Hvis lovforslaget er henvist til ny udvalgsbehandling mellem 2. og 3. behandlingen, kan der stilles ændringsforslag både i og uden for tillægsbetænkningen.

Hvis der ikke sker udvalgsbehandling mellem 2. og 3. behandling, kan der alligevel godt fremsættes ændringsforslag. Det sker ikke helt sjældent.

Som nævnt kræver Grundloven, at et lovforslag behandles tre gange i Folketinget. Når der stilles ændringsforslag undervejs i lovforslagets behandling – og det gør der ofte –, rejser dette undertiden spørgsmålet, om der er en sådan grad af identitet mellem det fremsatte lovforslag og lovforslaget med de ændringer, der følger af de stillede ændringsforslag, at betingelsen om tre behandlinger er opfyldt. Dette identitetsspørgsmål kan alene vurderes og afgøres af Folketinget selv.

I princippet kan folketingsmedlemmerne ved 3. behandlingen fortsætte den debat, der har været under de tidligere folketingsbehandlinger af lovforslaget. Det er dog meget almindeligt, at ingen beder om ordet, og at man går direkte til afstemning.

Grundloven kræver, at et lovforslag skal vedtages ved en afstemning, som over halvdelen af Folketingets medlemmer er til stede ved og deltager i. »Deltagende medlemmer« er også medlemmer, der hverken stemmer for eller

imod. Flertallet af de afgivne stemmer skal være for forslaget. Disse krav er ufravigelige.

## Vedtagen lov

Den måde, hvorpå ny lovgivning kommunikerer ud til borgerne, virksomhederne, rådgiverne, skattemyndighederne og alle andre, der er berørt af en ny lov, er meget vigtig.

Hvad hjælper det, at Folketinget har vedtaget en udmærket lov, hvis de berørte ikke forstår den eller ikke har tilstrækkeligt kendskab til dens eksistens til at kunne anvende den. Derfor bestræber ministeriet sig på i alle led af en lovs tilblivelse at informere om initiativet for at forklare baggrunden og formålet med loven. Det sker på alle tænkelige medier så som ministeriets hjemmeside, pressemeddelelser, pressemøder, indlæg i dags- og fagpressen, foredrag og indlæg på konferencer.

Et andet element i informationen om ny lovgivning er ministeriets mange vejledninger og publikationer, som forklarer skatte- og afgiftsreglerne og deres anvendelse, som f.eks. Ligningsvejledningen og Momsvejledningen.

Lovfortolkning i form af principielle afgørelser fra Landsskatteretten, Ligningsrådet og domstolene offentliggøres og ministeriet kommenterer afgørelser for derigennem at medvirke til en så smidig administration af den omfattende skattelovgivning som muligt.

For at blive endnu bedre til at kommunikere ny lovgivning ud til brugerne – ikke mindst til de berørte virksomheder og deres rådgivere – deltager ministeriet for udvalgte lovforslag i et af regeringen besluttet pilotprojekt om egentlige kommunikationsplaner ved ny lovgivning. Kommunikationsplanen indarbejdes i lovbemærkningerne og indgår dermed i det materiale, der skal sendes på ekstern høring inden fremsættelsen. Det giver organisationer m.v. lejlighed til at fremsætte bemærkninger til planen.

Kommunikationsplanen skal bl.a. indeholde overvejelser om, hvilken information der skal sikre, at de berørte virksomheder så nemt og hurtigt som muligt kan sætte sig ind i de nye regler og deres formål, hvilken målgruppe, der skal modtage information om loven, og hvordan og hvornår informationen skal formidles. Planerne skal ses i lyset af, at undersøgelser viser, at administrative opgaver, som det offentlige pålægger virksomhederne, kan forekomme endnu mere byrdefulde, når virksomhederne ikke ved, hvorfor de bliver bedt om at indsende de pågældende oplysninger eller udfylde en formular på en bestemt måde.

Når lovforslaget er vedtaget, skal de i lovforslaget oplyste kommunikationsstiltag iværksættes.

Når den til ny lovgivning beskrevne opfølgning er på plads, går lovgivningen ind i Departementets og Told- og Skattestyrelsens fælles overvågning og evaluering af gennemført lovgivning. I fælles lovgrupper og andre fora, hvor det kan være aktuelt, udveksles løbende erfaringer med lovgivningen – både ny og »gammel« lovgivning. Viser det sig, at lovgivningen har virkninger, som må anses for uhensigtsmæssige, kan det komme op på politisk niveau, om der skal ske justering af lovgivningen.

### Fremtidig skattelovgivning

Fokus for skattelovgivningen har i de seneste år været på forenkling, retssikkerhed, strukturen og EU hensyn. Denne udvikling vil formentlig fortsætte.

Helt generelt må man forvente, at skattelovgivningen både på kort og på lang sigt i høj grad vil bære overskriften effektivisering og deregulering. Borgerne og virksomhederne skal belastes mindst muligt af opkrævningen af skatter og afgifter.

Ifølge departementets vision D skal opmærksomheden øges på, at også den del af skattesystemet, der henvender sig til skatteydere med enkle beskatningsforhold, har et højt serviceniveau, en stor brugervenlighed og tilrettelægges med størst mulig effektivitet. Herved er forenkling og effektivisering af skatteadministrationen sat i højsædet. Det gælder den komplicerede erhvervsbeskatning, men det gælder i mindst ligeså høj grad skatteadministrationen for de mange borgere med enkle beskatningsforhold, og det vil sige langt den største del af skatteborgerne. Derfor kan selv en mindre forenkling samfundsmæssigt have stor betydning.

Nogle lovregler har måske overlevet sig selv og kan i virkeligheden ophæves. Derfor gennemgås skatte- og afgiftsreglerne for at sikre, at reglerne fortsat er tidssvarende og nødvendige. Det skal også sikres, at tiden ikke er løbet fra bestemmelser, hvorefter skattemyndighederne automatisk skal have oplysninger om dette og hint. Tilgangsvinklen skal ændres fra, hvad man kunne kalde et nice-to-know-princip til et need-to-know-princip. Myndighederne skal naturligvis kunne indhente oplysninger hos de skattepligtige, hvor det er nødvendigt, men får dem ikke altid automatisk.

Som et eksempel på dereguleringen kan nævnes bortfald af det generelle krav om kapitalforklaring.

Et andet emne for administrativ forenkling er planerne om forhåndsligning af virksomheder, som er en kombination af et servicekoncept og et nyt kontrolprincippet efter melodien: Virksomheder med orden i regnskaberne skal undergives mindre kontrol, således at ressourcerne i højere grad kan koncentreres om kontrol- og ligningsindsats i virksomheder, der ikke overholder skatte- og afgiftslovgivningen. Skattemyndighederne skal i forhold til virk-

somhederne i højere grad være konsulenter end kontrollanter, og skattemyndighederne skal i så vid udstrækning, det er muligt – uden at skade den offentlige finansiering – fremstå som servicemyndighed.

Digitaliseringen af den offentlige forvaltning er et middel til en forenkling og rationalisering, som utvivlsomt vil føre til yderligere ændringer af skattemyndighedernes organisation og klagestrukturen i forhold til de lige gennemførte forbedrede muligheder for ligningssamarbejder og koncentration af skatteankenævnssekretariaterne. Andre eksempler er ændringen af vurderingsorganisationen og ændringen af Told- og Skattestyrelsens regionsstruktur. Der er tale om første skridt på en rationalisering og effektivisering af skatte- og afgiftsforvaltningen.

Fremtidens udfordring er, at vi samtidig med, at vi anvender færre ressourcer på administration, skal reducere borgernes og virksomhedernes administration i forbindelse med skatte- og afgiftsbetalingen. Den samlede samfundsmæssige ressourceanvendelse på administration skal reduceres, så der bliver flere ressourcer til værdiskabelsen i samfundet.

Centralt placeret i det videre arbejde vil være de mange forenklingsforslag fra borgere og virksomheder, som Skatteministeriet har modtaget. Der er indkommet hele 700 forslag ad den vej, og en lang række er allerede gennemført.

Forenklinger er selvfølgelig mange ting, afhængigt af hvilke briller man har på. Det kan være en forenkling at fjerne en skat eller afgift, som det er planlagt med hensyn ophævelse af ejerlejlighedsbeskatningsloven og frigørelsesafgiftsloven – men i mange tilfælde koster det provenu, der måske kan bruges bedre. Man kan fjerne særfradrag – men det strider mod skattestopet, og dem, der nyder godt af den særlige ordning, vil protestere.

Skatter og afgifter er ikke komplicerede for deres egen skyld, endsiige for myndighedernes skyld, men fordi der over tid er stillet politiske krav til, at snart sagt alt kunne løses ved små eller store justeringer i skattelovgivningen.

Forenklingsarbejdet er en stor udfordring til skatteministeriet om nytænkning og kreativitet. Det er en ligeså stor udfordring til politikere, virksomheder, deres organisationer og rådgivere om at give ind på krav og ønsker om millimeterretfærdighed.

Det internationale pres på det danske skatte- og afgiftssystem som følge af det høje skatteniveau og vore EU forpligtelser er en anden udfordring som utvivlsomt vil resultere i en række lovinitiativer i de kommende år. En meget svær opgave, fordi den i langt de fleste tilfælde vil kræve finansiering, som der også er behov for på en række andre centrale samfundsområder.