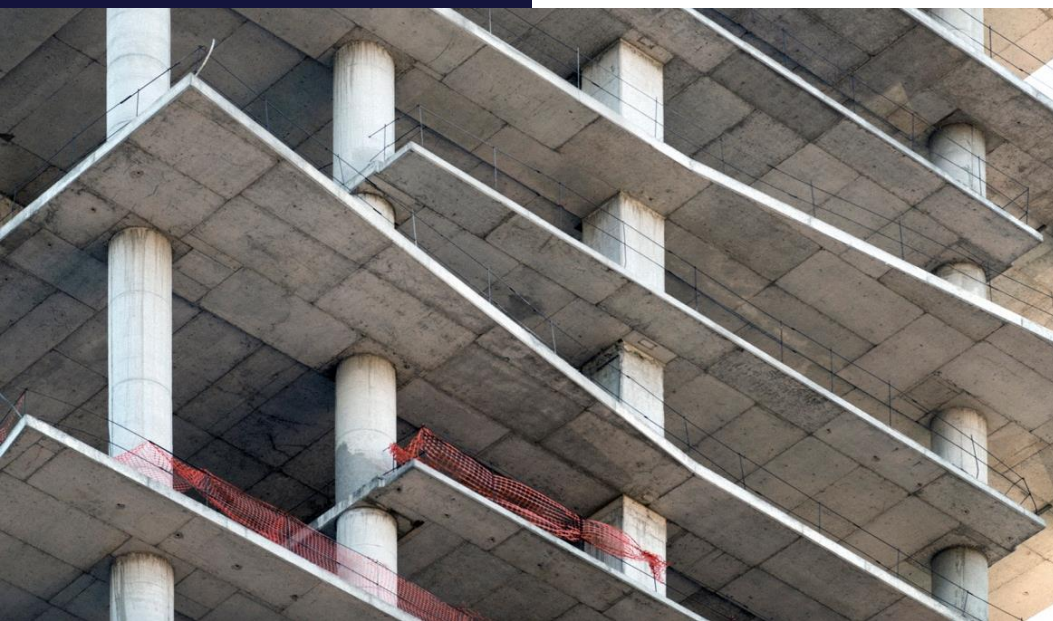




Retssikkerhedspakke IV

En hurtigere vej gennem klagesystemet



Skatteministeriet

Forord

For at sikre tillid til myndighederne er det afgørende, at borgerne føler sig rimeligt behandlet, og at de oplever, at der er respekt omkring deres rettigheder. Retssikkerhed har derfor været og bør fortsat være et konstant fokus i arbejdet med at opbygge det nye skattevæsen.

Det er blevet til tre retssikkerhedspakker på knap tre år. Med *Retssikkerhedspakke I – Ret og rimelighed* blev borgerne skærmet mod nogle af de omfattende beføjelser, som skattemyndighederne havde fået over årene. Derefter fulgte *Retssikkerhedspakke II – Borgeren skal stå stærkere*, hvor borgere og virksomheder blev styrket i mødet med skattemyndighederne. Sidste år bakkede Folketinget op om de lovforslag, der udmønter *Retssikkerhedspakke III – Klar og præcis lovgivning*, som gjorde lovgivningen om skattebetaling og kontrol mere tidssvarende. Nu er turen kommet til skatteklagesystemet, når vi tager endnu et vigtigt skridt med *Retssikkerhedspakke IV – En hurtigere vej gennem klagesystemet*.

Det nuværende klagesystem leverer en høj og ensartet kvalitet i sine afgørelser. Det er vigtigt at holde fast i. Sagsbehandlingstiderne er imidlertid meget lange, hvilket ingen kan være tjent med. Det svækker retssikkerheden, når borgere og virksomheder oplever at hænge fast i klagesystemet. Det kan blive en stor økonomisk og personlig belastning for almindelige lønmodtagere eller erhvervsdrivende, når de oplever urimelig ventetid og uvished om tidspunktet for afgørelser.

Det er mit politiske mål, at borgere og virksomheder får det rigtige resultat af deres skatteklagesager så hurtigt som muligt. Når skatteforvaltningens syv nye styrelser slår dørene op 1. juli 2018 og i de kommende år skal løfte opgaverne på hver deres områder, skal der derfor være et klagesystem, som er bedre rustet til hurtigere at håndtere klager fra borgere og virksomheder, end det er i dag.

Det er ikke nogen let opgave. Og vi får ikke bedre styr på sagsbehandlingstiderne uden at tage nogle svære beslutninger. Skal systemet blive mere effektivt, kan det blive nødvendigt at fjerne særregler i klageprocessen og stramme op på områder, så sagsbehandlingen i højere grad reguleres efter de almindelige regler i forvaltningsloven. Samtidig kræver det flere ressourcer. Regeringen lægger op til at styrke klagesystemet i skattevæsenet med ca. 230 mio. kr. frem til 2022. Styrkelsen sker dels ved at tilføre ca. 120 mio. kr. ekstra, dels ved at gevinster fra retssikkerhedspakkens initiativer reinvesteres i klagesystemet. Det svarer til ca. 110 mio. kr. yderligere. Samtidig trækker vi en streg i sandet, så nye sager ikke længere skal lide under den store bunke af gamle sager. Fremover vil de helt borgernære sager blive prioriteret højere, så sagsbehandlingstiden bliver kortere.

Der er desværre ikke hurtige løsninger, der med ét gør op med sagspuklerne og de lange sagsbehandlingstider. Det kræver et langt sejt træk og hårde politiske prioriteringer. Det er min forhåbning, at den fjerde retssikkerhedspakke vil møde bred politisk opbakning på tværs af Folketingets partier, så vi i fællesskab kan skride til handling og iværksætte initiativer, der kan nedbringe sagsbehandlingstiderne og styrke retssikkerheden i klagesystemet.

Karsten Lauritzen (V)
Skatteminister



Indhold



1. Udfordringer på klageområdet..... 4

1.1 Ny start for borgernære sager 5

1.2 Kortere sagsbehandlingstider 5



2. Flere ressourcer..... 6

2.1 Styrkelse af klagesystemet..... 6

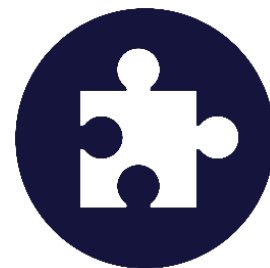


3. Et mere effektivt klageforløb..... 8

3.1 Enklere sagsprocedurer 9

3.2 Ny struktur for skatteankenævn..... 10

1. Udfordringer på klageområdet



Mange borgere og virksomheder oplever at være i kontakt med klageinstanserne på skatteområdet. Det kan fx være, når man som almindelig lønmodtager ønsker at klage over et manglende fradrag på sin årsopgørelse, eller når erhvervsdrivende klager over den tidsmæssige placering af indtægter og udgifter i forskellige indkomstår. Derfor er det vigtigt, at skatteklagesystemet er robust og kan håndtere klager tilfredsstillende. Det indebærer blandt andet, at man som borger eller virksomhed ikke skal opleve at være fanget i klagesystemet, fordi ens sag er urimelig lang tid om at blive behandlet.

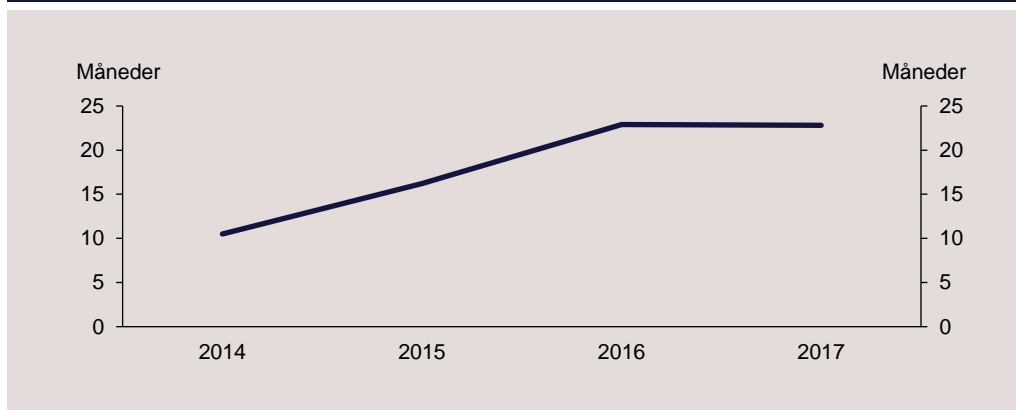
Klagesystemet er imidlertid udfordret af lange sagsbehandlingstider. Udfordringerne er ikke nye, og i de senere år er der taget politisk initiativ til at styrke klagesystemet. I 2014 blev Skatteankestyrelsen oprettet som et fælles sekretariat for de forskellige afgørelsesmyndigheder, dvs. Landsskatte retten og fælles-, vurderings-, skatte- og motorankenævnene. Samtidig blev der taget initiativ til at ensrette sagsgange på tværs af klagemyndighederne.

Samtidig er der ad flere omgange tilført flere ressourcer til klageområdet. Skatteankestyrelsen har de seneste år øget produktiviteten, løst flere sager og løftet kvaliteten i afgørelserne. Det går på mange stræk den rigtige vej, og det er vigtigt at holde fast i, at der fortsat leveres en høj kvalitet i afgørelserne.

Sagsbehandlingstiderne i skatteklagesystemet har på trods af tiltagene været stigende. Det skyldes blandt andet, at klagesystemet har været udfordret af mange gamle sager og en stor sagsindgang, som har betydet, at det tager lang tid for nye sager at blive behandlet. I dag er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid knap 23 måneder, *jf. figur 1*.

Skal sagsbehandlingstiderne kortes ned, er det nødvendigt at gennemføre en række initiativer. Først og fremmest skal klageområdet styrkes med flere ressourcer. Men ressourcer gør det ikke alene. Derfor lægger regeringen op til en række tiltag, som bl.a. vil gøre klageprocedurerne mere effektive. Desuden er der behov for at ændre den nuværende skatteankenævnstruktur.

Figur 1. Gennemsnitlig sagsbehandlingstid i skatteklagesystemet (mdr.)



Kilde: Skatteankestyrelsen 2018.

1.1 Ny start for borgernære sager

Regeringen ønsker at trække en streg og ændre den måde, sagerne i klagesystemet bliver prioriteret på. Det skal sikre, at de helt borgernære sager får en hurtigere vej gennem klagesystemet. I dag behandler Skatteankestyrelsen som udgangspunkt de ældste sager inden for den samme sagstype først. Det betyder, at det tager lang tid, før nye sager bliver behandlet.

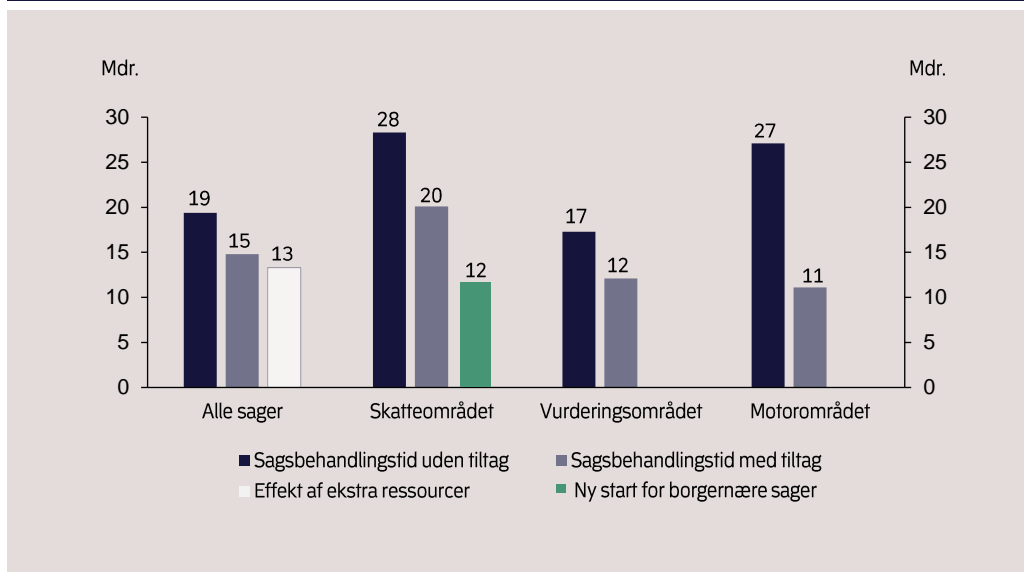
Lange sagsbehandlingstider udgør ofte en særlig udfordring for almindelige lønmodtagere og erhvervsdrivende, hvor klagesager kan medføre en relativ stor økonomisk og personlig belastning. Det kan fx være klager over personskattesager, herunder manglende befodrings- eller håndværkerfradrag, afgørelser i motorsager eller sager om beskatning af personalegoder, mens det på erhvervsområdet fx kan det være klager over skattemæssige fradrag eller over den regnskabsperiode, en indtægt eller udgift er blevet placeret i. Regeringen ønsker derfor, at sagstyper, der er særligt indgribende i borgere og virksomheders hverdag, prioriteres og behandles umiddelbart efter modtagelsen.

1.2 Kortere sagsbehandlingstider

Gennemføres alle tiltagene i retssikkerhedspakken, er det regeringens ambition, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i klagesystemet sænkes med seks måneder, *jf. figur 2*.

Den nye start for borgernære sager betyder desuden, at sagsbehandlingstiden for disse kan reduceres yderligere. De ekstra ressourcer giver mulighed for at ansætte godt 30 ekstra medarbejdere, som fra 1. januar 2019 skal have fokus på at behandle de nye sager. Det er regeringens politiske mål at nedbringe sagsbehandlingstiden på disse sager på skatteområdet til 12 måneder, *jf. figur 2*. For mindre komplekse sager er det ambitionen, at sagsbehandlingstiden kan reduceres endnu mere.

Figur 2. Gennemsnitlig sagsbehandlingstid i klagesystemet i 2023 (mdr.)*



* Den samlede reduktion i sagsbehandlingstiderne afhænger af antallet af klager på ejendomsvurderingerne, når klageadgangen åbnes i 2019.



2. Flere ressourcer

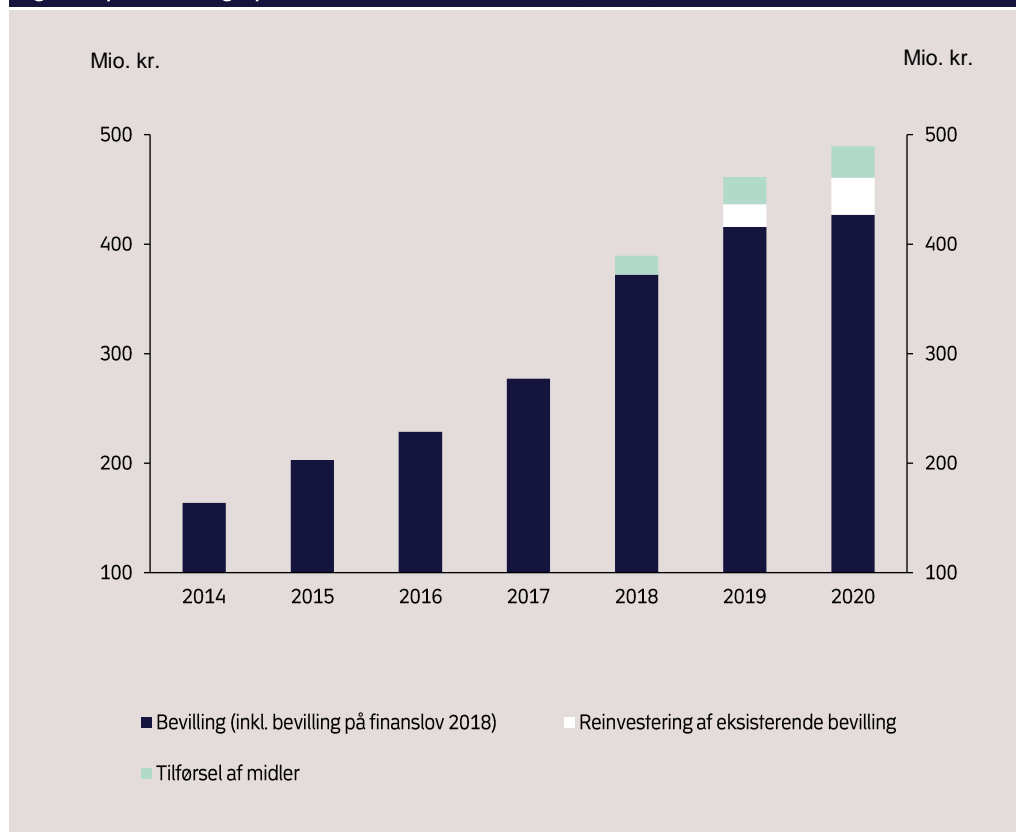
I gennem de seneste år er skatteklagesystemet af flere omgange blevet tilført ekstra ressourcer. Skatteankestyrelsen er samlet set blevet tilført ca. 520 mio. kr. i perioden 2014-2019. Midlerne er målrettet ejendomsvurderingsområdet, herunder de såkaldte FFF-sager (klager over fradrag for forbedringer i grundværdien) samt behandling af klagesager i forbindelse med etableringen af det nye ejendomsvurderingssystem.

2.1 Styrkelse af klagesystemet

På de øvrige klageområder er der fortsat lange sagsbehandlingstider og ophobning af sager. Det gælder fx de mere borgernære sager om eksempelvis fradrag på årsopgørelsen. Der er således behov for at prioritere skatteområdet yderligere, hvis sagsbehandlingstiden skal nedbringes.

Regeringen ønsker at styrke klagesystemet i skattevæsenet med ca. 230 mio. kr. i de kommende år, jf. figur 3. Heraf øremærkes særligt midler til de borgernære skattesager. Styrkelsen sker dels ved at tilføre ca. 120 mio. kr. i perioden 2018-2022, dels ved at gevinster fra initiativerne i *Retssikkerhedspakke IV* samt implementeringen af en række nye værktøjer i Skatteankestyrelsen reinvesteres i klagesystemet (ca. 110 mio. kr. i perioden 2018-2022), jf. boks 1.

Figur 3. Styrkelse af klagesystemet i skattevæsenet 2014-2020 (mio. kr.)



Boks 1. Nye værktøjer i Skatteankestyrelsen

Nye værktøjer skal styrke produktionen i Skatteankestyrelsen. Værktøjerne vil bidrage til at mindske sagsbehandlingstiderne samt frigøre ressourcer, som kan reinvesteres i klagesystemet.

Øget brug af digitale løsninger: Størstedelen af borgere og virksomheders skatteindbetalinger er i dag understøttet af digitale løsninger. Det potentiale skal også udnyttes på klageområdet, hvor de første automatiseringsværktøjer allerede har haft en positiv effekt på at nedbringe sagsbehandlingstider, fx ved at understøtte fordeling af sager.

Fokuseret oplæring af nye medarbejdere: I takt med at klagesystemet er blevet mere specialiseret, er det afgørende, at Skatteankestyrelsen har de rette kompetencer. Derfor er der oprettet et nyt 'sagsbehandlerakademi', som blandt andet skal styrke oplæringen af nye medarbejdere.

Nye vejledningstilbud: Styrket vejledning i forbindelse med klagesager kan bidrage til hurtigere afklaring af behov for at klage samt hurtigere oplysning af sager til gavn for sagsprocessen. Derfor er der indført en række nye vejledningstilbud, som også vil betyde, at den enkelte borger vil opleve klagesystemet mere gennemskueligt.



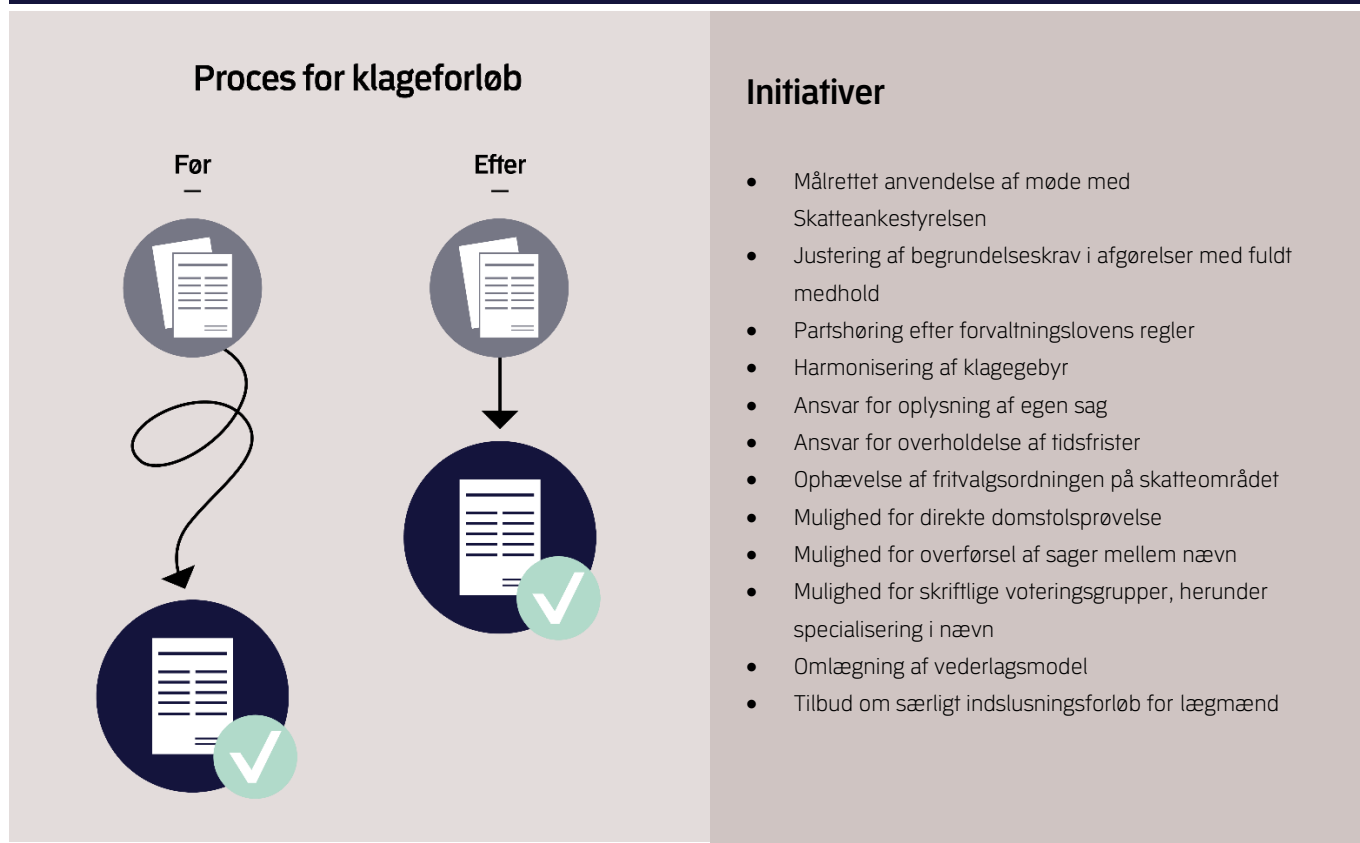
3. Et mere effektivt klageforløb

Uanset hvor mange ressourcer, der tilføres, vil der være behov for at modernisere klagesystemet og gøre klageforløbet mere effektivt.

En central udfordring i klagesystemet på skatteområdet er, at der eksisterer en række særregler, som ikke findes på andre klageområder. Klager på skatteområdet skal således igennem flere sagsbehandlingsled fra det øjeblik, en klage indgives, til der træffes en afgørelse, end tilfældet er på andre forvaltningsområder, fx sundheds- og miljøområdet. Samtidig bliver klagesagerne med de nuværende regler ikke nødvendigvis behandlet der, hvor det er mest omkostningseffektivt.

Regeringen vil gennemføre en række initiativer, som skal gøre klageforløbet mere effektivt, *jf. figur 4*, ved at sagsbehandlingen i højere grad sker efter forvaltningsloven. Initiativerne vil samlet set bidrage til at styrke det grundlæggende krav om, at en afgørelse skal træffes så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt. Hvis der ses isoleret på det enkelte initiativ, indebærer en tilpasning til forvaltningsloven, at der fjernes enkelte rettigheder for klager. Men samlet set vil initiativerne betyde en bedre balance mellem en hurtig sagsbehandling og sikring af klagerens rettigheder i klagesagsbehandlingen. Dermed styrkes retssikkerheden for den enkelte klager.

Figur 4. Et mere effektivt klageforløb



3.1 Enklere sagsprocedurer

I skatteklagesystemet er der en række særregler og -procedurer, der kun eksisterer på skatteområdet. Mange gange bidrager disse forhold til at forlænge sagsbehandlingstiderne. Regeringen foreslår, at skatteklageområdet blandt andet harmoniseres med sagsbehandlingsprocedurer efter forvaltningsloven.

- **Målrettet anvendelse af møde med Skatteankestyrelsen.** I dag har den enkelte klager ret til et møde med Skatteankestyrelsen, hvor man kan udtale sig om sagsforholdene. Det har i praksis ofte den konsekvens, at der bruges mange ressourcer på at genfinde sagen og sætte sig ind i detaljer, som ikke har betydning for sagens udfald. Fremadrettet vil retten til møde blive begrænset til principielle sager eller sager, hvor den enkelte sagsbehandler konkret vurderer, at et møde vil være hensigtsmæssigt eller ressourceeffektivt for sagens forløb.
- **Justering af begrundelseskrav i afgørelser, hvor borgeren eller virksomheden får fuldt medhold.** Skatteankestyrelsens begrundelseskrav målrettes, så der som udgangspunkt ikke er krav om begrundelse i sager, hvor klager får fuldt medhold. Det svarer til kravet i forvaltningsloven og kendes fra sundheds- og miljøområdet, hvor en afgørelse kun ledsages med en begrundelse, hvis afgørelsen ikke giver borgeren fuldt medhold. I principielle sager vil der stadig blive afgivet begrundelse ved fuldt medhold.
- **Partshøring efter forvaltningslovens regler.** I dag er Skatteankestyrelsen i visse sager forpligtet til at udarbejde en sagsfremstilling, som borgeren får mulighed for at kommentere på. Fremadrettet vil borgeren alene skulle høres over oplysninger om en sags faktiske grundlag, som borgeren antages ikke at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af. Retten til partshøring vil hermed følge de almindelige forvaltningsretlige regler og principper, som blandt andet anvendes på miljøområdet. Samtidig vil tiltaget bidrage til en højere grad af harmonisering på klageområdet i forhold til selskabsager og moms-, told og afgiftssager, som behandles i Landsskatteretten.
- **Harmonisering af klagegebyr.** På vurderingsområdet er klagegebyret fremadrettet fastsat til 1.000 kr. For at gebyrets størrelse ikke varierer på tværs af de forskellige afgørelsesmyndigheder og for at undgå, at der klages over – og bruges ressourcer på – helt bagatelagtige sager, fastsættes klagegebyret også til 1.000 kr. for skatte- og motorsager. I lighed med i dag, vil klagegebyret blive tilbagebetalt til klager, hvis klagen afvises, eller hvis klageren får helt eller delvis medhold i klagen.

Regeringen ønsker at understrege princippet om, at rettigheder og pligter følges ad. Med retten til at klage følger et ansvar for egen sag. Regeringen vil derfor ændre reglerne for indbringelse af oplysninger, så sagen fremadrettet tilføres de nødvendige oplysninger, allerede når sagen behandles af førstinstansen. Regeringen ønsker samtidig at understrege nødvendigheden af at overholde tidsfrister for at oplyse sagen:

- **Ansvar for oplysning af egen sag.** I dag kan en klage løbende tilføres nye oplysninger efter, at den er indgivet til Skatteankestyrelsen. Det kan betyde, at relevante oplysninger først tilgår sagen meget sent, hvilket forsinker sagsbehandlingen. Fremadrettet skal borgeren eller virksomheden tilføre sagen de nødvendige oplysninger, allerede når sagen behandles af førstinstansen. Dette vil gælde for klagesager om omkostningsgodtgørelse og skattefyllæg. Hensigten er at forbedre kvaliteten af afgørelserne i førstinstansen, styrke

forudsigeligheden i klageprocessen og understøtte, at der foretages en hurtig afgørelse af klagesager på et sagligt og oplyst grundlag. Hvis Skatteankestyrelsen vurderer, at der mangler oplysninger, som er relevante for sagens afgørelse, kan Skatteankestyrelsen fortsat anmode om yderligere oplysninger.

- **Ansvar for overholdelse af tidsfrister.** Samtidig ønsker regeringen at understrege, at der påhviler klager en forpligtelse til at fremkomme med de efterspurgte oplysninger inden for Skatteankestyrelsens fastsatte tidsfrister. I de sager, hvor klager er repræsenteret af en professionel rådgiver (fx revisor, advokat eller skatterådgiver), vil det fremadrettet ikke være muligt at tilføre yderligere oplysninger, efter fristernes udløb, og afgørelserne vil blive truffet på det foreliggende grundlag, der eksisterer ved fristernes udløb. Som udgangspunkt bør en frist ikke kunne fastsættes til mindre end 14 dage.

I dag kan borgere og virksomheder i visse skattesager frit vælge, om en sag der er visiteret til et lokalt ankenævn, i stedet skal behandles i Landsskatteretten. I praksis vælger mange at få deres klage behandlet i Landsskatteretten. Det betyder imidlertid, at mange sager ikke behandles der, hvor det er mest hensigtsmæssigt i forhold til afgørelsesmyndighedernes kapacitet. På den baggrund lægger regeringen op til:

- **Ophævelse af fritvalgsordningen på skatteområdet.** Fremadrettet skal det være det konkrete indhold i klagen, der afgør, hvor borgere og virksomheder skal indbringe deres klager. I visse tilfælde vil det betyde, at den enkelte klager mister muligheden for at vælge, om Landsskatteretten skal behandle en sag, der oprindeligt er sendt til et lokalt ankenævn. Det vil imidlertid sikre en generel fordeling af sagerne, som er mere effektiv end i dag. Dette gælder allerede på vurderingsområdet. Samtidig leder det til en klar sagsfordeling mellem Landsskatteretten og skatteankenævnene.
- **Mulighed for at indbringe sin klage direkte ved domstolene.** I dag skal borgere og virksomheder vente seks måneder fra, at de indgiver deres klage til klagemyndigheden, til at de kan indbringe sagen for domstolene. Fremadrettet vil en klage kunne indbringes for domstolene fra dag ét.

3.2 Ny struktur for skatteankenævn

Lægmandskonstruktionen har traditionelt været et bærende element i det danske klagesystem på skatteområdet. Et af de afgørende principper er, at klagesager skal afgøres så tæt på borgerne som muligt. Det traditionelle lægmandssystem er samtidig blevet opfattet som en retssikkerhedsmæssig garanti for, at skatteregler skal kunne forstås af dem, der betaler skatter og afgifter.

I dag er der imidlertid store forskelle i de enkelte ankenævns arbejdsbelastning og sagsomsætning, hvilket risikerer at udhule lægmandskonstruktionen på sigt. Regeringen ønsker at se på en ny struktur for skatteankenævnene, hvor klagesystemet bevarer en lokal forankring samtidig med, at ankenævnene moderniseres og gøres mere fleksible. Samtidig skal der sikres en større sammenhæng mellem arbejdsbelastning og honorering af nævnsmedlemmer. Regeringen lægger op til følgende:

- **Reducering af antallet af skatteankenævn fra 19 til 10 nævn.** Hermed vil der være en større grad af sammenhæng til nævnsstrukturen på vurderingsområdet, og skatteankenævnene vil blive mere omkostningseffektive.

- **Reducering af antallet af nævnsmedlemmer til 101**, så udnævnelsen af medlemmer tager udgangspunkt i det kommunale landskab, og der sikres en minimumsstørrelse for hvert skatteankenævn.
- **Tillade sagsoverførsler mellem skatteankenævne**. Det skal sikre, at klager fordeles mere ligeligt i forhold til kapaciteten.
- **Indføre mulighed for skriftlig votering i skatteankenævne**. Det vil betyde, at klagebehandlingstider kan gøres kortere, da de enkelte nævnsmedlemmer får mulighed for at træffe afgørelser uden at mødes fysisk. I forlængelse heraf kan der indføres mulighed for specialisering i forhold til særlige typer af klager.
- **Omlægning af vederlagsmodellen**. Det vil betyde, at nævnsmedlemmernes vederlag fremadrettet sættes i forhold til det arbejde, der bliver udført, fx antal afgjorte sager eller fulde arbejdsdage. Dermed sikres en bedre sammenhæng mellem vederlag og arbejdsbelastning. Dette vil gøre omkostningseffektiviteten mere ens på tværs af nævnene.

Tidligere gav skatteretten i højere grad rum for skønsmæssige vurderinger i de enkelte sager, end tilfældet er i dag. I dag skal flere sager afgøres på baggrund af juridisk fortolkning af kompliceret lovgivning. Det stiller nye krav til medlemmer af de lokale skatteankenævne, der skal have et mere indgående kendskab til skatteretten for at kunne løfte deres opgave.

Regeringen vil derfor se på mulighederne for at styrke de faglige kompetencer i nævnene ved et særligt indslusningsforløb for lægmændene, så de også fremadrettet kan fungere som en retssikkerhedsmæssig garanti for borgere og virksomheder.