



Skatteetaten

Høringsnotat - organisering av
Skatteklagenemndas arbeid

Høringsnotat - organisering av Skatteklagenemndas arbeid



Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
2	Gjeldende rett og behov for endring	3
2.1	Organisering av Skatteklagenemnda sitt arbeid	3
2.2	Restanser i Skatteklagenemnda	4
2.3	Ekstern gjennomgang av Skatteklagenemnda	4
3	Vurderinger og forslag	5
3.1	Alminnelig avdeling treffer avgjørelser med alminnelig flertall	5
3.2	Overføring av sak til behandling i stor avdeling	6
4	Ikrafttredelse	7
5	Konsekvenser av forslaget	7
5.1	Økonomiske og administrative konsekvenser	7
5.2	Personvernkonsekvenser	7
6	Forslag til forskriftsendring	7



1 Innledning

Fra 1. juli 2016 ble det innført en landsdekkende Skatteklagenemnd for behandling av klager på vedtak om blant annet formues- og inntektsskatt og merverdiavgift, jf. skatteforvaltningsloven § 13-3 annet ledd. Siden ordningen trådte i kraft har det bygget seg opp store restanser av ubehandlede klagesaker. For å redusere saksbehandlingstiden for klager som behandles av Skatteklagenemnda foreslås det å endre hvilke klagesaker som skal behandles i stor avdeling i Skatteklagenemnda og at alminnelig avdeling kan avgjøre saker med alminnelig flertall.

Forslaget innebærer endringer i skatteforvaltningsforskriften §§ 2-8-5 tredje ledd og 2-8-10 første ledd.

Det foreslås at endringen trer i kraft straks.

2 Gjeldende rett og behov for endring

2.1 Organisering av Skatteklagenemnda sitt arbeid

Bestemmelser om oppnevning av nemndsmedlemmer, sammensetning av nemndene og organisering av nemndenes arbeid er gitt i skatteforvaltningsforskriften § 2-8 og bygger på føringer gitt i Prop. 1 LS (2014-2015) punkt 13.

Den overordnede målsettingen for organiseringen av Skatteklagenemnda har vært å bedre rettssikkerheten for de skattepliktige ved at rett avgjørelse blir fattet innen rimelig tid.

For å ivareta behovet for at enkle saker kan undergis en raskere og enklere behandling samtidig som særlig kompliserte saker får en grundig behandling, er nemnda organisert i flere mindre avdelinger med tre medlemmer (alminnelig avdeling) og en avdeling med fem medlemmer (stor avdeling). Det er en felles leder og nestleder for alle avdelingene. Alminnelig avdeling avgjør saker etter skriftlig behandling, mens stor avdeling avgjør saker i møte. Nemndas leder og nestleder deltar i og leder stor avdeling. Øvrige nemndsmedlemmene deltar i stor avdeling og alminnelig avdeling.

Nemndas leder fordeler saker mellom avdelingene. Alle saker skal behandles i alminnelig avdeling, med mindre nemndas leder beslutter at saken skal gå direkte til behandling i stor avdeling. Beslutningen skjer etter at sekretariatet har utarbeidet innstilling til vedtak og foretatt en vurdering av om saken bør behandles i stor avdeling ut fra gitte kriterier¹. Innstilling i saker sekretariatet mener bør behandles direkte i stor avdeling, forelegges deretter nemndsledelsen for godkjenning.

Saker i alminnelig avdeling avgjøres ved enstemmighet. Avgjøres ikke saken ved enighet, eller dersom minst ett av medlemmene krever det, går saken til behandling i stor avdeling. Formålet med denne ordningen er en antakelse om at saken da er tvilsom og bør behandles i stor avdeling.

Stor avdeling er beslutningsdyktig når minst tre medlemmer, inkludert nemndas leder eller nestleder, er til stede og treffer avgjørelser ved alminnelig flertall. Ved stemmelikhet har leder eller nestleder dobbeltstemme. Når nemnda behandler saker muntlig, skal sekretariatet føre møteprotokoll og bistå med

¹ Kriterier det vurderes etter for behandling i stor avdeling er spørsmålets betydning (den skattemessige virkningen av spørsmålet som er påklaget), om det rettslige spørsmålet er uavklart/ikke behandlet tidligere, om spørsmålet er behandlet ulikt i ulike avdelinger tidligere og om saken har vært diskutert i en faggruppe og faggruppen mener at det er grunn til å legge saken fram for stor avdeling. Alle bindende forhåndsuttalelser behandles i stor avdeling.



andre administrative oppgaver. Sekretariatet kan også gi en overordnet redegjørelse for saken, men bare dersom nemnda selv ber om det

2.2 Restanser i Skatteklagenemnda

Siden starten i 2016 har det vært utfordringer med lang saksbehandlingstid og store restanser i sekretariatet for Skatteklagenemnda. Selv om det har vært nedgang i restansene, er det fortsatt betydelige utfordringer med saksbehandlingstiden og restansesituasjonen.

For å bedre saksflyten og saksforberedelsen er det gjennomført flere administrative tiltak. Det er også gjort endringer i regelverket. Fra 1. august 2018 ble Skattedirektoratet klageinstans for blant annet ikke-prinsipielle klagesaker der den samlede skattemessige virkningen av det som er påklaget er under 25 000 kroner og klage over vedtak om tvangsmulkt etter a-opplysningsloven.

Per desember 2018 var det registrert 2 600 ubehandlede klager i Skatteklagenemnda, hvor flere var eldre enn ett år. Restansene per 31. desember 2021 var 1 619 saker, hvorav 58 prosent var eldre enn ett år. Mye av sekretariatets arbeid i dag går med til å nedarbeide restanser i stedet for å behandle nye klager. Selv om situasjonen er forbedret, er det fortsatt behov for tiltak for å redusere restansene og effektivisere saksbehandlingen for at saksbehandlingstiden ved Skatteklagenemnda kan normaliseres.

2.3 Ekstern gjennomgang av Skatteklagenemnda

På oppdrag fra Finansdepartementet ble det i regi av Oxford Research AS foretatt en ekstern gjennomgang av saksbehandlingen ved Skatteklagenemnda. I deres [rapport](#) 1. april 2019 anbefales det ytterligere tiltak for å effektivisere klagebehandlingen og få ned restansene. Et av tiltakene er å oppheve dagens ordning om at alle saker hvor det er uenighet i alminnelig avdeling skal behandles i stor avdeling og adgangen nemndsmedlemmene har til å kreve behandling i stor avdeling, jf. skatteforvaltningsforskrift § 2-8-5 tredje ledd. Dette foreslås erstattet med at alminnelig avdeling treffer vedtak ved alminnelig flertall supplert med at nemndas leder, eller nestleder, beslutter hvilke saker som har vært behandlet i alminnelig avdeling som skal behandles i stor avdeling.

For årene 2019-2021 behandlet stor avdeling til sammen 421 saker, hvorav 151 saker ble meldt opp til behandling i stor avdeling som følge av uenighet i alminnelig avdeling eller fordi minst et nemndsmedlem krevde behandling i stor avdeling. Av de 151 sakene ble ca. 86 prosent stående uendret etter behandlingen i stor avdeling, mens 21 saker (ca. 14 prosent) fikk endret resultat.

Behandling av en sak både i alminnelig og stor avdeling innebærer en prosess der først tre og deretter fem nemndsmedlemmer vurderer klagesaken. Forberedelse av saken for stor avdeling skjer ved at sekretariatet utarbeider en ny oppdatert innstilling til vedtak før oversendelse til stor avdeling. Selv om dette i stor grad innebærer gjenbruk av innstillingen til alminnelig avdeling, må det innarbeides en redegjørelse for behandlingen i alminnelig avdeling, hva uenigheten består i og sekretariatets merknader til dette samt forslag til vedtak i stor avdeling. Det er vurdert om dette kan gjøres på en enklere måte, men det er viktig å synliggjøre prosessen slik at den skattepliktige kan se hva som ligger til grunn for uenigheten og for eventuelt å kunne vurdere om saken bør bringes inn for domstolene.

Deretter skal samtlige fem medlemmer i stor avdeling, som ikke nødvendigvis er de samme som deltok ved behandlingen i alminnelig avdeling, sette seg inn i saken og ta standpunkt til innstillingen på grunnlag av muntlig behandling i møte. I tillegg må sekretariatet sette av tid på å forberede presentasjon av saken og redegjøre for denne i nemnda sitt møte.



3 Vurderinger og forslag

3.1 Alminnelig avdeling treffer avgjørelser med alminnelig flertall

I dag behandler stor avdeling saker som nemndas leder beslutter skal gå direkte til behandling der, samt saker som det ikke oppnås enighet om i alminnelig avdeling og saker hvor minst ett medlem i alminnelig avdeling har krevd behandlet i stor avdeling.

I forarbeidene til innføringen av ny klagenemndsordning, Prop 1 LS (2014-2015) punkt 13.6.4, var den grundige og ressurskrevende behandlingen i stor avdeling tenkt for særlig kompliserte saker, for eksempel fordi de er prinsipielle, særlig faktumtunge eller fremstår som særlig tvilsomme. Uenighet i alminnelig avdeling ble antatt å være et tegn på at saken var særlig tvilsom.

Ordningsen med at alle saker med uenighet i alminnelig avdeling skal undergis fornyet behandling i stor avdeling har imidlertid ført til at stor avdeling behandler en rekke saker som gjelder mindre beløp (dvs. beløp som er i nedre sjikt for hva Skatteklagenemnda skal behandle), som ikke er prinsipielle og som heller ikke er spesielt tvilsomme. Dette underbygges av at de fleste sakene med uenighet i alminnelig avdeling blir underkjent i stor avdeling slik at sekretariatets opprinnelige innstilling blir stående. I tillegg er dagens ordning ressurskrevende både for sekretariatet og nemndsmedlemmene. Det er vanskelig å anslå hvor mye tid som totalt går med til hver enkelt sak. Det varierer ut fra sakens omfang og kompleksitet, men sekretariatet har estimert at det brukes mellom 280 og 400 dagsverk per år på dette arbeidet. I tillegg kommer tidsbruk til lederstøtte og nemndas medlemmer som skal møte i stor avdeling. Det er viktig at de ressursene som behandling i stor avdeling krever, brukes i saker med et reelt behov for muntlig behandling.

I tråd med forslaget i rapporten fra Oxford Research foreslås det derfor å oppheve skatteforvaltningsforskriften § 2-8-5 tredje ledd annet punktum om behandling av saker i stor avdeling der det ikke oppnås enighet i alminnelig avdeling eller der minst ett medlem krever det. Det vil bidra til at den grundige og ressurskrevende behandlingen i stor avdeling blir reservert for de mer kompliserte sakene og at dobbeltbehandling av «enklere» saker unngås. Samtidig vil sekretariatets arbeidsmengde bli redusert da saksforberedelsen blant annet med å utarbeide en oppdatert innstilling i disse sakene bortfaller. Dette vil bidra til at den samlede saksbehandlingen i Skatteklagenemnda blir mer effektiv.

Dagens ordning med at medlemmene i alminnelig avdeling kan kreve at en sak behandles i stor avdeling, er lite brukt. Eventuell risiko med at saken burde vært behandlet i stor avdeling, foreslås avhjulpet med at nemndas leder kan beslutte at en sak skal overføres til behandles i stor avdeling etter initiativ fra medlemmene i alminnelig avdeling, se nærmere om dette under punkt 3.2.

En konsekvens av forslaget er at skatteforvaltningsforskriften § 2-8-10 første ledd annet punktum om at alminnelig avdeling treffer avgjørelser ved enighet oppheves, og erstattes med at avgjørelser i alminnelig avdeling treffes ved alminnelig flertall. Skattedirektoratet legger til grunn at prøving av skattekontorets vedtak gjennom sekretariatets saksforberedelse og overprøving av tre medlemmer med alminnelig flertallsavgjørelse i alminnelig avdeling vil ivareta den skattepliktiges rettssikkerhet på en god måte. Det vises til at nemndsmedlemmene er høyt kvalifiserte med krav om utdanning og yrkeserfaring som jurist, økonomi eller revisor, jf. skatteforvaltningsforskriften § 2-8-4. Med slik bakgrunn legges det til grunn at en flertallsavgjørelse er forsvarlig ut fra de kriterier som ligger til grunn for hvilken avdeling en klage skal behandles i. Det vises også til at stor avdeling er beslutningsdyktig når minst tre medlemmer, inkludert nemndas leder eller nestleder, er til stede og treffer avgjørelser ved alminnelig flertall. Forskjellen fra behandling i stor avdeling som er forbeholdt de tyngre, mer prinsipielle sakene, er dermed at disse er undergitt en grundigere behandling i møter.



Det er viktig at det er tydelig for den skattepliktige hva nemnda bygger sin avgjørelse på. Etter skatteforvaltningsforskriften § 2-8-8 skal nemndas medlemmer i alminnelig avdeling skriftlig gi uttrykk for voteringen. Er de enige i sekretariatets innstilling, kan det vise til denne. De som er uenige skal grunngi voteringen. Når saker avgjort med alminnelig flertall kan bli stående som nemndas avgjørelse, er det særlig viktig at de som er uenig i sekretariatets innstilling tydelig angir hva uenigheten bygger på slik at dette blir kjent for den skattepliktige. Det legges til grunn at nemndas leder tilkjenner gir for nemndsmedlemmene at omleggingen vil skjerpe kravet til begrunnelse ved uenighet med sekretariatets innstilling.

Det vises til forslag til endringer i skatteforvaltningsforskriften § 2-8-5 tredje ledd andre punktum og skatteforvaltningsforskriften § 2-8-10 første ledd andre punktum.

3.2 Overføring av sak til behandling i stor avdeling

For å fange opp saker som bør behandles i stor avdeling, bør det være mekanismer som kan erstatte dagens ordning med at medlemmer i alminnelig avdeling kan kreve behandling i stor avdeling uten for stor ressursinnsats. Samtidig må det sikres at nemndas ledelse får god oversikt over hvilke sakstyper og juridiske problemstillinger som behandles i alminnelig avdeling og gjennom dette bidra til en ensartet praksis i Skatteklagenemnda.

I forslaget fra Oxford Research foreslås det å supplere forslaget om flertallsavgjørelser i alminnelig avdeling med en ordning om at nemndas leder, eller nestleder, beslutter hvilke saker som har vært behandlet i alminnelig avdeling som skal behandles i stor avdeling.

Etter Skattedirektoratets vurdering vil ikke en slik ordning innebære en vesentlig ressursbesparelse for sekretariatet sammenlignet med dagens ordning. I praksis vil sekretariatet måtte gjennomgå samtlige saker som ikke er enstemmig avgjort og avklare med nemndsledelsen om saken skal behandles i stor avdeling. Selv om det ligger en viss besparelse i at sekretariatet slipper å utarbeide ny innstilling og møte i stor avdeling i de sakene som siles bort, vil det innebære at vedtak behandlet i alminnelig avdeling først er endelig når nemndas leder eller nestleder har sluttet seg til avgjørelsen som er fattet i alminnelig avdeling. Dette fremstår ikke hensiktsmessig.

I stedet foreslås det at nemndas ledelse kan beslutte at en sak skal overføres til behandling i stor avdeling før den er avgjort i alminnelig avdeling. Dette kan skje ved at medlemmer i alminnelig avdeling gjennom en begrunnet anmodning ber nemndas ledelse om å overføre saken til behandling i stor avdeling. En slik ordning, med godkjenning fra nemndas ledelse før saken behandles i stor avdeling, vil erstatte dagens løsning med at medlemmene i alminnelig avdeling kan kreve at en sak behandles i stor avdeling. Det antas at det kan gjøre det enklere å ta opp spørsmål om en sak bør overføres til behandles i stor avdeling og også lettere fange opp saker som i utgangspunktet burde gått direkte til behandling i stor avdeling.

En overføring til behandling i stor avdeling vil kreve lite ressurser fra sekretariatets side da det allerede er utarbeidet en innstilling til nemnda. For stor avdeling vil det frigjøre ressurser som kan brukes på de særlig kompliserte og prinsipielle sakene som besluttet behandlet i stor avdeling etter en gjennomgang gjort av nemndsledelsen i forkant.

Det vises til forslag til endringer i skatteforvaltningsforskriften § 2-8-5 tredje ledd tredje punktum.

4 Ikrafttredelse

For å bidra til at saksbehandlingstiden i Skatteklagenemnda reduseres, er det behov for at forslaget iverksettes raskt. Det foreslår derfor at forskriftsendringene trer i kraft straks. Klager som er til behandling i



alminnelig avdeling når forskriftsendringen vedtas, blir dermed stående dersom den avgjøres med alminnelig flertall etter ikrafttredelsestidspunktet.

5 Konsekvenser av forslaget

5.1 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene innebærer ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for de Skattepliktige. Forslaget treffer et relativt lite antall klager som behandles i Skatteklagenemnda. Resultatet av behandlingen i alminnelig avdeling vil også for det store flertall bli det samme som om saken hadde blitt behandlet i stor avdeling, jf. at de fleste saker får et uendret resultat etter behandling i stor avdeling.

Forslaget har ingen økonomiske konsekvenser for Skatteklagenemnda og sekretariatet, men det vil frigjøre ressurser som kan brukes til å redusere restanser i sekretariatet og redusere saksbehandlingstiden. For sekretariatet vil forslaget frigjøre ca. ett til halvannet årsverk som i stedet kan rettes inn mot at restansene i sekretariatet nedarbeides. For Skatteklagenemnda vil forslaget innebære at det brukes mindre ressurser på saker som ikke er av prinsipiell karakter mv, dvs. tre medlemmer ser på saken i stedet for til sammen opptil åtte (tre i alminnelig avdeling og fem i stor avdeling).

Nemndas møter gjennomføres i hovedsak i fysiske møter. Forslaget vil derfor innebærer noe sparte reise- og møtekostnader uten at dette er beregnet.

5.2 Personvernkonsekvenser

Det legges til grunn at forslaget ikke har personvernkonsekvenser.

6 Forslag til forskriftsendring

I forskrift 23. november 2016 nr. 1360 til skatteforvaltningsloven (skatteforvaltningsforskriften) gjøres følgende endringer:

I

§ 2-8-5 tredje ledd skal lyde:

Nemndas leder fordeler saker mellom avdelingene. Alle saker skal behandles i alminnelig avdeling *med mindre nemndas leder beslutter at saker skal gå direkte til behandling i stor avdeling. Før en sak er avgjort i alminnelig avdeling, kan nemndas leder beslutte at den skal overføres til behandling i stor avdeling.*

§ 2-8-10 første ledd skal lyde:

Alminnelig avdeling er beslutningsdyktig når alle tre medlemmer deltar i voteringen. Alminnelig avdeling treffer avgjørelser *ved alminnelig flertall.*

II

Endringene trer i kraft straks.