



SKATTEMINISTERIET

J.nr. 2005-711-0068

Dato: marts 2006

Til

Folketinget - Skatteudvalget

B 42 - Forslag til folketingsbeslutning om mere rimelige muligheder for at få tilbagebetalt ulovligt opkrævede skatter og afgifter.

Hermed sendes i 5 eksemplarer kommentarer til henvendelse af 17. januar 2006 fra statsautoriseret revisor Jens Høgsberg Kristensen (B 42 – bilag 1).

Kristian Jensen

/ Kaj-Henrik Ludolph

Statsautoriseret revisor Jens Høgsberg Kristensen har henvendt sig til Folketingets Skatteudvalg i anledning af beslutningsforslaget. Jens Høgsberg Kristensen hilser forslaget velkommen og foreslår, at forslaget udvides med følgende elementer:

- Retsplejeloven, skatteforvaltningsloven og Skatteministeriets instruks til Kammeradvokaten bør efter Jens Høgsberg Kristensens opfattelse ændres med henblik på at udvide adgangen til vidneførsel af embedsmænd, edition og aktindsigt i det offentliges dokumenter og at begrænse Kammeradvokatens mulighed for at forlange yderligere dokumentation.
- Adgangen til at forelægge præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen bør efter Jens Høgsberg Kristensens opfattelse udvides, f.eks. således at der bliver adgang hertil, allerede mens en sag verserer for Landsskatteretten. Det er Jens Høgsberg Kristensens erfaring, at ”staten stort set konsekvent modsætter sig forelæggelse af EU-retlige tvivlsspørgsmål for Domstolen”, og at muligheden for forelæggelse for EF-Domstolen udgør en væsentlig kilde til retssikkerhed for borgerne.
- Der bør efter Jens Høgsberg Kristensens opfattelse ikke gælde forældelsesregler for tilbageøgningskrav i tilfælde, hvor det offentlige med urette har opkrævet skatter og afgifter hos borgerne.

Ad ændring af dokumentationskrav og processuelle regler:

Jeg vil gerne slå fast, at Kammeradvokatens opgave som statens advokat under en retssag er at sikre dommerne det bedst mulige grundlag for at afgøre sagen, således at det materielt og juridisk rigtige resultat nås. Det gælder, uanset hvilken statsinstitution Kammeradvokaten repræsenterer i den pågældende sag. Domstolene har i den henseende andre forventninger til Kammeradvokaten end til advokater, der repræsenterer private parter. Disse har i højere grad end Kammeradvokaten mulighed for at lade hensynet til partens individuelle økonomiske interesser bestemme deres processuelle tilrettelæggelse af sagen.

Når Kammeradvokaten under en retssag anmoder den private part om at fremlægge beviser, er formålet derfor at få sagen tilstrækkeligt belyst, således at sagen kan få det rigtige udfald. Jeg kan klart afvise, at formålet skulle være at undgå, at den private part vinder sagen; det er ikke Kammeradvokatens opgave. Jeg bemærker i den forbindelse, at når der under en retssag er tilvejebragt beviser for, at den private part har ret i sin påstand, fører dette til, at Kammeradvokaten på Skatteministeriets vegne hæver retssagen.

Jeg kan oplyse, at det er retsplejeloven – og således ikke skatteforvaltningsloven – der indeholder de almindelige processuelle regler for førelse af civile retssager, herunder regler om vidneførsel. Jeg har derfor bedt Justitsministeriet om en udtalelse i anledning af Jens Høgsberg Kristensens forslag. Justitsministeriet har oplyst følgende:

”Retsplejeloven indeholder de generelle regler om behandling af civile retssager, herunder også sager, som er anlagt af en borger mod told- og skattemyndighederne med påstand om tilbagebetaling af uretmæssigt opkrævede skatter og afgifter.

Det er et generelt princip i civile sager – det såkaldte forhandlingsprincip – at retten træffer afgørelse på grundlag af parternes krav og oplysninger. Det påhviler således parterne at tilvejebringe det faktiske grundlag for rettens afgørelse.

Parterne kan føre bevis for deres krav gennem f.eks. parts- og vidneforklaring, fremlæggelse af dokumenter samt syn og skøn.

For så vidt angår spørgsmålet om vidneførsel af embedsmænd følger det af retsplejelovens § 168, at enhver med de i loven fastsatte undtagelser har pligt til at afgive vidneforklaring, men retsplejelovens § 169 indeholder en særregel for tjenestemænd m.v. Disse må ikke uden samtykke af vedkommende myndighed afkræves vidneforklaring om forhold, der er

omfattet af tavshedspligt i det offentliges interesse. Retten kan dog som hovedregel bestemme, at tjenestemanden skal afgive vidneforklaring, selv om den pågældende myndighed har nægtet at give samtykke, hvis retten finder, at hensynet til hemmeligholdelse bør vige for hensynet til sagens oplysning, jf. retsplejelovens § 169, stk. 2.

Det følger endvidere af retsplejelovens § 341, at bevisførelse, som retten skønner er uden betydning for sagen, ikke kan finde sted. Undertiden afskæres afhøring af tjenestemænd i medfør af denne bestemmelse under henvisning til, at oplysningerne, som tjenestemanden skulle afgive forklaring om, bedre kan gives i form af en erklæring fra den pågældende myndighed, jf. herved Kommenteret Retsplejelov I, 7. udgave, side 600. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis en part ønsker at afhøre en tjenestemand om myndighedens generelle praksis eller sagsbehandling.

Ønsker en part under sagen at påberåbe sig dokumenter, der er i modpartens besiddelse, kan parten opfordre modparten til at fremlægge dem. Nægter modparten at fremlægge dokumenterne, kan retten ved bevisbedømmelsen tillægge dette virkning til fordel for den anden part, jf. retsplejelovens § 344, stk. 2 (såkaldt processuel skadevirkning).

Parten kan også fremsætte en begæring om, at retten pålægger modparten at fremlægge de pågældende dokumenter (pålæg om edition), jf. retsplejelovens § 298, stk. 1. Der kan dog ikke gives editionspålæg om forhold, som modparten i medfør af retsplejelovens §§ 169-172 ville være udelukket fra eller fritaget for at give forklaring om som vidne.

En part, der fremsætter begæring om editionspålæg, må angive de kendsgerninger, der skal bevises ved hjælp af dokumenterne, samt de grunde, hvorpå parten støtter, at modparten er i besiddelse af dokumenterne, jf. retsplejelovens § 300.

I vurderingen af, om der skal gives et editionspålæg, indgår også, om parten kan føre sit bevis på en anden, lettere, sikrere og for modparten mere hensynsfuld måde, jf. herved Kommenteret Retsplejelov I, 7. udgave, side 515.

Der gives ikke editionspålæg vedrørende dokumenter, som retten skønner er uden betydning for sagen, jf. også retsplejelovens § 341.

Nægter en part uden lovlig grund at efterkomme et editionspålæg, kan dette ved bevisbedømmelsen tillægges virkning til fordel for den part, der har fremsat begæring om editionspålægget (processuel skadevirkning), jf. retsplejelovens § 298, stk. 2, jf. § 344, stk. 2.

Retten træffer afgørelse på baggrund af det, der er passeret under forhandlingerne og bevisførelsen. Det er således retten, der afgør, om et bestridt forhold kan anses for bevist, og om borgeren har dokumenteret sit krav mod myndighederne.”

Jeg finder, at de forhold, der er beskrevet af Justitsministeriet, taler for, at civile retssager mellem borgere og Skatteministeriet behandles efter samme regler som de regler, der gælder for civile retssager mellem borgere og andre myndigheder. Navnlig ser jeg ikke noget øget behov for bevisførelse i form af vidneafhøring af embedsmænd i netop skattesager, ligesom jeg ikke ser noget behov for at begrænse muligheden for bevisførelse i form af fremlæggelse af dokumenter i netop disse sager.

Jeg kan videre oplyse, at der i Skatteministeriets Retssagsinstruks (af Jens Høgsberg Kristensen kaldet ”skatteministeriets instruks til kammeradvokaten”) står følgende om Kammeradvokatens adgang til at kræve dokumentation:

”Kammeradvokaten vurderer, om sagen må anses for tilstrækkeligt oplyst. Såfremt det er Kammeradvokatens vurdering, at der mangler oplysninger, som vil kunne have betydning for sagen, fremskaffer Kammeradvokaten så vidt muligt selv disse oplysninger. Kun såfremt

Kammeradvokaten ikke anser det for muligt selv at fremskaffe oplysningerne, fremsættes der opfordring til modparten om at fremkomme med disse.”

Denne formulering har stået i Retssagsinstruksen siden 2003. Skatteministeriet holder naturligvis løbende retssagsinstruksen og dens overholdelse under observation. Jens Høgsberg Kristensens henvendelse giver mig ikke anledning til at iværksætte overvejelser om ændring af Retssagsinstruksen.

Ad EF-Domstolen:

EF-Domstolens rolle i forhold til retssager, der verserer ved nationale domstole, er, at Domstolen som den eneste retlige instans kan udtale sig autoritativt om indholdet af EU-retsakter. Om forholdet mellem EF-Domstolen og de nationale domstole har Justitsministeriet oplyst følgende:

”Det følger af EU-Traktatens artikel 234, at en national ret i en medlemsstat kan anmode EF-Domstolen om at afgøre spørgsmål om fortolkningen af EU-Traktaten og om gyldigheden og fortolkningen af fællesskabsretsakter m.v., når den nationale ret skønner, at en afgørelse af spørgsmålet er nødvendig, før den afsiger sin dom. Er der tale om en national ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres, skal den under samme betingelser anmode EF-Domstolen om at afgøre spørgsmålet.

Det er således ikke parterne, men den nationale ret, der afgør, om et spørgsmål skal forelægges EF-Domstolen.”

Det er for mig helt klart, at EF-Domstolen må være et væsentligt element i sikringen af borgernes retssikkerhed, når retssikkerheden har sammenhæng med efterprøvelse af forvaltningen af lovgivning, der er eller vedrører EU-retsakter. Jeg vil dog gøre opmærksom på, at EF-Domstolens rolle i disse præjudicielle sager er at fortolke EU-retten, jf. Justitsministeriets udtalelse. EF-Domstolen besvarer således ikke præjudicielle forespørgsler om, hvorvidt national ret er i overensstemmelse med EU-retten. Spørgsmål af den karakter tager EF-Domstolen kun stilling til under sager, som Kommissionen har rejst mod et medlemsland efter EU-Traktatens artikel 226 (såkaldte traktatkrænkelsessager).

Til forslaget om at indføre adgang til at forelægge præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen allerede under Landsskatterettens behandling af en skattesag kan jeg oplyse, at det allerede efter gældende ret antages, at Landsskatteretten har mulighed for at forelægge præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen. Landsskatteretten har således de fornødne karakteristika, der kræves for, at en administrativ myndighed kan betragtes som domstolsliggende. Der er således ikke behov for en lovændring som foreslået.

Jeg kan oplyse, at der ved skatteforvaltningslovens ikrafttræden den 1. november 2005 er gennemført en lovændring, som sikrer, at sager, hvor Skatterådet har taget stilling til EU-retlige spørgsmål, i alle tilfælde kan forelægges for EF-Domstolen med henblik på Domstolens præjudicielle stillingtagen til eventuelle tvivlsomme EU-retlige spørgsmål. Der er således ved skatteforvaltningslovens § 40, stk. 2, åbnet mulighed for, at skatteministeren kan indbringe skatterådsafgørelser, der indeholder stillingtagen til EU-retlige spørgsmål, for Landsskatteretten. Det er tilkendegivet i forarbejderne til bestemmelsen, at hensigten hermed er, at Landsskatteretten skal kunne forelægge det EU-retlige spørgsmål som et præjudicielt spørgsmål for EF-Domstolen.

Jeg kan endvidere oplyse, at EF-Domstolen siden Danmarks indtræden i De Europæiske Fællesskaber i 1973 har afsagt dom i hen ved 30 præjudicielle sager om skatte- og afgiftsspørgsmål. Det er den pågældende danske domstol, der træffer beslutning om at forelægge en sag, jf. Justitsministeriets udtalelse. Ifølge oplysninger fra Kammeradvokaten har der igennem de seneste 10 år i ca. 2/3 af de forelagte sager været enighed mellem parterne om,

at sagen skulle forlægges. Der forefindes ikke sikre oplysninger om, i hvor mange sager der har været anmodet om forelæggelse, men hvor domstolen ikke har fulgt anmodningen, eller anmodningen er frafaldet. Kammeradvokaten har oplyst, at antallet af sådanne sager meget sandsynligt er større end antallet af sager, der er blevet forelagt.

I den sammenhæng vil jeg gøre opmærksom på, at Kammeradvokaten på den ene side naturligtvis har til opgave at sikre, at enhver sag får det juridisk korrekte udfald, jf. mine bemærkninger ovenfor om dokumentationskrav og processuelle regler, men på den anden side også skal tage det forhold i betragtning, at en præjudiciel forelæggelse indebærer såvel en udskydelse af sagens endelige afslutning som ekstra sagsomkostninger for begge sagens parter, som efter omstændighederne kan være betydelige. Dette indebærer efter min opfattelse, at Kammeradvokaten har en særlig forpligtelse til at protestere imod anmodninger om forelæggelse, som erfaringsmæssigt kan forudses ikke at ville føre til en autoritativ stillingtagen til EU-retlige tvivlsspørgsmål, fordi en sagspart ønsker at forelægge spørgsmål for EF-Domstolen, som ikke falder ind under dennes kompetence. Jeg henviser til det eksempel, jeg har givet ovenfor vedrørende EU-medholdeligheden af danske retsregler. En sådan protest fra Kammeradvokatens side kan enten føre til en omformulering af spørgsmålet eller til, at anmodningen om forelæggelse frafaldes af den private part eller afvises af den danske domstol.

I lyset heraf kan jeg for skatteområdet vedkommende ikke genkende udsagnet om, at ”staten stort set konsekvent modsætter sig forelæggelse af EU-retlige tvivlsspørgsmål for Domstolen.”

Ad forældelsesregler

Det er Jens Høgsberg Kristensens opfattelse, at borgere og virksomheder på et hvilket som helst tidspunkt bør have adgang til at kræve med urette opkrævede skatter og afgifter tilbagebetalt vedrørende en ubegrænset periode bagud i tid. Jens Høgsberg Kristensens opfattelse, som jeg forstår den, er således, at sådanne krav slet ikke bør kunne forældes.

Jeg er ikke enig i dette synspunkt. Jeg kan i stedet tilslutte mig følgende udsagn fra kommissoriet for Fristudvalget om fristerne for skatteansættelse og fastsættelse af afgiftstilsvare, genoptagelse og forældelse, optrykt i udvalgets betænkning, nr. 1426/2003. Om forældelse hedder det heri:

”Forældelsesfrister og frister for ansættelsesændringer er nødvendige for at skabe retsafklaring, af bevismæssige årsager og af hensyn til en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af administrationen og en rimelig anvendelse af de til rådighed værende ressourcer.”

Efter min opfattelse kan der være grund til at overveje, om de eksisterende frist- og forældelsesregler fungerer tilfredsstillende, særligt med henblik på at undgå asymmetriske erstatnings- og tilbagebetalingssituationer, hvor f.eks. nogle ansættelser kan ændres, mens korresponderende ændringer i andre ansættelser ikke kan gennemføres pga. forældelse. Dette vil indgå i de overvejelser, som jeg ved 1. behandlingen af beslutningsforslaget tilkendegav, at jeg ville bede Skatteministeriet om at gennemføre. Det ligger dog efter min opfattelse ikke inden for rammerne af disse overvejelser helt at afskaffe frist- og forældelsesregler for krav på tilbagebetaling.