KRONIKKEN

Folketinget bør have en skattepolitisk vagthund

Skattelove. Hvis politikerne mener det alvorligt med øget retssikkerhed inden for skatteområdet, er et skattelovråd en nødvendighed, mener to skatteadvokater.

AF LIDA HULGAARD
advokat (H) Hulgaard Advokater,
tidligere formand for Skatterådet, og
CHRISTIAN BACHMANN
advokat (H) Delacour Advokater,
formand Danmarks Skatteadvokater

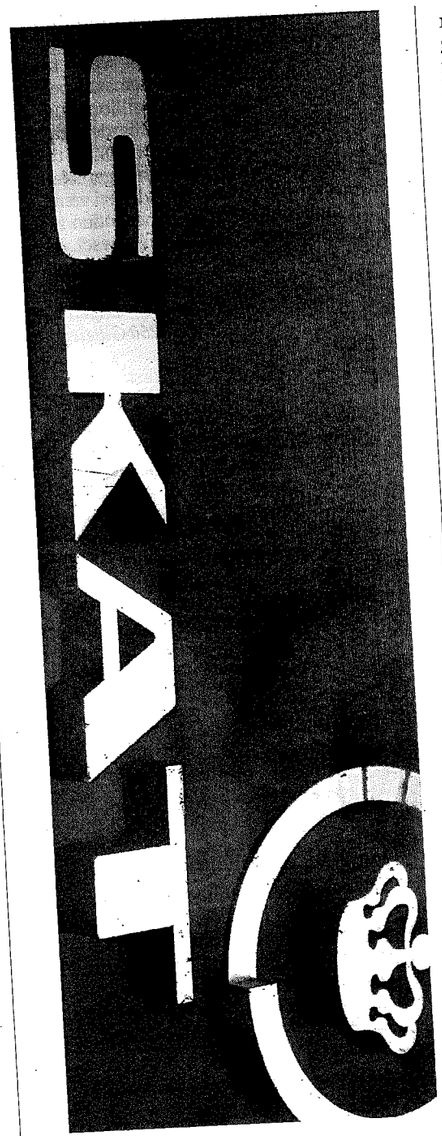
Retssikkerhed for skatteyderne ligger for tiden højt på den politiske agenda. Det kan vi som skatteadvokater kun bifalde. Men der er stadig plads til forbedringer. Vi mener, at der er et udtalt behov for, at Folketinget nedsætter et uafhængigt skattelovråd, der kan bidrage til at belyse, nuancere og kvalificere de skattepolitiske tiltag, som regeringen sætter i søen. Et sådant råd vil kunne fungere som en modvægt til den ekspertise, som Skatteministeriet sidder inde med, men som også nogle gange giver en ensidig fremlægning af tingenes tilstand, når lovforslag fremsættes. I en tid, hvor SKAT må siges at være i krise, må den fornemste opgave for et skattelovråd være at få skatteregelerne til at hænge sammen, så de virker til gavn for samfundet og bliver tillidsopbyggende.

Siden 1962 har vi haft Det Økonomiske Råd, der har til formål at »følge landets økonomiske udvikling og belyse de langsigtede udviklingsperspektiver«. Rådet har også haft fokus på skattepolitikken, men ud fra mere overordnede samfundsøkonomiske betragtninger. Når man i mere end 50 år har haft en sådan institution, kunne man vel godt stille sig selv det spørgsmål, om tiden ikke var moden til, at der blev etableret et skattelovråd, der skal have til funktion at fungere som Folketingets uvildige rådgivere, især med den opgave at se på reglerne ud fra retssikkerhedssynspunkter? F.eks. at se på, om reglerne er til at forstå, om en skatteyder kan forudberegne sin skattemæssige stilling og om reglerne er til at administrere af SKAT på ensartet måde. Et sådant råd skal kunne kommentere og modsige lovgivningsinitiativer fra Skatteministeriet og have sin egen opfattelse af situationen. Vi mener, at der er et stort behov for at »følge landets skattepolitiske udvikling og belyse de langsigtede udviklingsperspektiver af skattelovgivningen«.

Den svenske lovgivningsproces har en del lighedspunkter med den danske, men der er også forskelle, som vi mener, at de danske politikere kunne lade sig inspirere af for at forbedre lovgivningsprocessen. Den væsentligste forskel er, at der i Sverige næsten undtagelsesvis er et udredningsarbejde, hvor et udvalg eller en person får til opgave at undersøge forudsætningerne for det, som regeringen ønsker at fremsætte i Riksdagen. Dette udredningsarbejde udmønter sig i en betænkning, hvorefter regeringen efter en høring af denne fremsætter sit lovforslag, der sendes til et lovråd, som undersøger, om forslaget strider mod andre regler. Medlemmerne af lovrådet er hovedsaglig enten aktive eller forhenværende dommere fra de øverste domstole i Sverige, Högsta domstolen og Högsta förvaltningsdomstolen.

En højere grad af udredningsarbejde vil utvivlsomt kunne medvirke til at højne kvaliteten i dansk skattelovgivning. Det samme gælder et uvildigt skattelovråd. En gennemarbejdet lovgivning er og bliver fundamentet for den bygning, vi kan kalde retssikkerhed og forudberegnelighed, og som vi mener, at skatteyderne har et krav på at få. Hvis fundamentet allerede slår revner på et meget tidligt tidspunkt, kommer det ikke til at bære bygningen.

Hvornår skal et skattelovråd inddrages i processen? Et skattelovråd for Folketinget bør inddrages i lovgivningsprocessen, inden skatteministeren fremsætter et lovforslag, men efter at et udkast til lovforslag har været sendt til ekstern høring. På den måde kan Skatteministeriet tilrette et lovforslag mest muligt på baggrund af indkomne høringssvar, hvorefter skattelovrådet kan analysere det nærmere inden fremsættelse. Der bør være en rimelig frist for skattelovrådet til at komme med sine bemærkninger, men det skal haves for øje, at et skattelovråd ikke udvikler sig til at være et langsommeligt organ, der sinker lovgivningsprocessen. Og hvad skal et skattelovråd beskæftige sig med? Den primære opgave for et skattelovråd bør være at foretage en kritisk gennemgang af de lovforslag, som skatteministeren ønsker at fremsætte. Skattelovrådet skal kunne kommentere og modsige lovgivningsinitiativer fra Skatteministeriet og danne sig sin egen opfattelse af disse. I dag er der et misforhold mellem regering og opposition, da oppositionen ikke har den samme adgang til rådgivning om lovforslagene, som regeringen har via embedsværket.



En gennemarbejdet lovgivning er og bliver fundamentet for den bygning, vi kan kalde retssikkerhed og forudberegnelighed, og som vi mener, at skatteyderne har et krav på at få.

Når bemærkningerne til et lovforslag f.eks. ikke forholder sig til, om et bestemt skattepolitisk initiativ giver anledning til retssikkerhedsmæssige overvejelser, bør skattelovrådet udtale sig herom. Et skattelovråd bør også se på, om teknikken i lovforslaget holder vand. Hvis lovtekst eller bemærkninger er tvetydige eller direkte modsiger hinanden, bør skattelovrådet kommentere det. Forholdet til den eksisterende skattelovgivning bør også inddrages. En uvildig gennemgang af lovforslagene vil kunne medvirke til en anderledes og bedre kvalitetssikring af lovgivningen. Herved er det vores håb, at efterfølgende tvister mellem SKAT og borgere begrænses mest muligt, fordi reglerne bliver klarere. Et andet håb er, at antallet af spørgsmål til ministeren og efterfølgende ministersvar begrænses, hvis kvaliteten af lovforslag forbedres inden fremsættelse.

Ved siden af det lovgivningsmæssige arbejde, bør skattelovrådet have en diskretionær beføjelse til at kommentere konkrete skattemæssige problemstillinger ud fra mere generelle overvejelser, herunder kan et skattelovråd komme med forslag til løsninger på disse problemstillinger. En væsentlig opgave for skattelovrådet vil være at beskrive og analysere udviklingen i skattelovgivningen, herunder om de forskellige regler indbyrdes hænger sammen. Uden at vi skal fortabe os i tekniske detaljer kunne det f.eks. være den skattemæssige regulering af ulovlige aktionærlån og dispositioner i virksomhedsordningen, hvor tendensen har været, at fiktive indkomster beskattes. Der er med andre ord tale om, at skattelovgivningen udløser »dummebøder«, hvis man som skatteyder træder ved siden af. En grundregel i al indkomstskat er, at det er den skattepligtige samlede årsindtægt, der beskattes, men det er man tilsyneladende ved at bevæge sig væk fra. Andre almindelige emner til overvejelse kunne være udviklingen i driftsomkostningsbegrebet samt SKATs ofte noget nidkære fremfærd mod iværksættere. Skattelovrådet skal også have mulighed for at foretage analyser af retstilstanden på områder, hvor der er særlige udfordringer.

Rådet bør være en del af Folketingets betjening af sine medlemmer. Folketingets politikere skal derfor have mulighed for at henvende sig til rådet med spørgsmål, som rådet efter en nærmere vurdering kan tage op eller lade være. Rådet bør i den forbindelse have en diskretionær beføjelse til at vurdere, hvad der er mest relevant at beskæftige sig med.

Hvem skal så sidde i rådet? Et skattelovråd skal være upolitisk og uvildigt. Det bør imidlertid sammensættes på en sådan måde, at det har både teoretikere og praktikere som medlemmer. Det er oplagt, at teoretikerne bør komme fra universiteterne og de højere læreanstalter. Praktikerne bør være advokater, revisorer samt repræsentanter fra de større erhvervsorganisationer. For at skabe en kobling fra Folketinget til de øvrige statsmagter, bør der i skattelovrådet også være repræsentanter fra Skatteministeriet og domstolene. For at skabe en politisk forankring, bør skattelovrådet desuden have et medlem fra Folketinget. Det kunne f.eks. være sådan, at formanden for Folketingets Skatteudvalg var automatisk medlem af skattelovrådet. Vi forestiller os, at antallet af medlemmer kommer til at være 12-14 specialister. Endelig bør et skattelovråd have eget selvstændigt sekretariat med jurister og økonomer, der kan sekretariatsbetjene rådet.

LÆS FLERE KRONIKKER PÅ **B.DK**/DEBAT