

**LANDSTINGETS
OMBUDSMANDS
BERETNING
FOR 2001**

28 – Skatter og afgifter

28 – 1 Skatterådets sagsbehandlingstid. Spørgsmål om Skatterådets sagsbehandlingsregler.

A klagede 11. oktober 2000 over, at Skatterådet endnu ikke havde behandlet hans anmodninger, der var tilsendt Skatterådet 8. september 1998, 8. november 1999 og 26. november 1999. Ombudsmanden fandt det overordentlig beklageligt, at Skatterådet havde anvendt over 2 år i forbindelse med sin behandling af A's sager. Ombudsmanden fandt det dernæst yderst beklageligt, at Skatterådet ikke havde givet A fornøden underretning om sagernes gang. Ombudsmanden fandt det endelig kritisabelt, at Skatterådets sagsbehandlingstid stadig trak ud. Ombudsmanden fastholdt sin tidligere meddelte¹ opfattelse af, at Landsstyret var forpligtet til at vurdere bevillingsbehovet for Skatterådet, ligesom Landsstyret, inden for de eksisterende bevillingsrammer, var forpligtet til at foretage en prioritering, som tilgodeså borgernes retskrav på, at sagerne blev ekspederet uden unødige forsinkelser. Ombudsmanden henstillede, at Skattedirektoratet overvejede, om der kunne være grund til at ændre de gældende regler om klagebehandling ved Skatterådet. (J. nr. 11.28. 20.1./092-00)

Jeg modtog den 12. oktober 2000 en klage fra A. A klagede over Skatterådets sagsbehandlingstid i forbindelse med behandling af hans indkomstånsættelser for indkomstårene 1994, 1995 og 1997.

A's anmodninger til Skatterådet, der var grundlaget for klagen til mig, var tilsendt Skatterådet den 8. september 1998, 8. november 1999 og 26. november 1999.

Til brug for min vurdering af, om klagen gav tilstrækkelig anledning til at iværksætte en undersøgelse, anmodede jeg den 2. november 2000 Skatterådet om at udlåne A's sagsmappe.

Jeg modtog den 8. november 2000 A's sagsmappe samt Skatterådets foreløbige bemærkninger til sagen:

“...

Til Ombudsmandens orientering kan det oplyses, at den fungerende sekretær for Skatterådet har oplyst, at de påklagede ansættelser forventes forelagt Skatterådet til afgørelse på rådets møde i april 2001.

...”

Jeg returnerede den 8. december 2000 A's sagsmappe, idet jeg samtidig meddelte Skatterådet, at jeg havde besluttet at realitetsbehandle klagen.

Jeg anmodede samtidig Skatterådet om en udtalelse. Jeg ønskede navnlig oplyst, hvilke sagsbehandlingsskridt Skatterådet havde foretaget efter den

1.) Beretning 1998, sag 28-1

22. september 1998 henholdsvis 18. januar 2000, da dette ikke fremgik af sagen.

Skatterådet meddelte mig ved brev af den 11. januar 2001, at

“...klagebehandling over indkomstansættelserne forventes påbegyndt i Skatterådets sekretariat februar 2001 med henblik på forelæggelse for Skatterådet på møde i april måned 2001.”

Jeg noterede mig, at Skattedirektoratet i et brev af den 18. januar 2000 til A havde oplyst, at sagen først kunne forventes behandlet indenfor 6-12 måneder. I samme brev meddelte direktoratet, at A ville blive underrettet om sagens behandling.

Jeg udtalte herefter følgende:

”Der er ikke fastsat almindelige bestemmelser om myndighedernes sagsbehandlingstid i sagsbehandlingsloven. Spørgsmålet om, på hvilket tidspunkt en myndigheds sagsbehandlingstid overskrider det acceptable, kan derfor ikke besvares generelt.

Ved vurderingen af en myndigheds sagsbehandlingstid må man således ud over den absolutte sagsbehandlingstid desuden tage andre forhold i betragtning, herunder sagens karakter, omfanget af de undersøgelser myndigheden skal foretage, den sædvanlige sagsbehandlingstid samt de løbende ekspeditioner i sagen.

I A's sager begrænser Skatterådets sagsbehandling sig til de ovenfor nævnte breve af henholdsvis den 22. september 1998 og 18. januar 2000.

Jeg anser på den baggrund den samlede sagsbehandlingstid på henholdsvis 30 måneder og 16 måneder for overordentlig beklagelig.

Jeg bemærker i øvrigt:

Det hører med til god forvaltningsskik, at give vejledning om sagens gang.

Det nærmere indhold af denne pligt er beskrevet i Lovkontorets Vejledning om sagsbehandlingsloven (1994), punkterne 205 og 206:

“
...
205. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden for en kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

206. Myndigheden bør endvidere give den, der er part i sagen, underretning, når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt.

“
...”
Jeg finder det herefter yderst beklageligt, at Skatterådet ikke har givet fornøden underretning om sagernes gang.

Jeg finder det endelig kritisabelt, at Skatterådets sagsbehandlingstid stadig trækker ud. Jeg har i en tidligere sag henstillet, at det overvejes at afholde det antal møder i Skatterådet, som er nødvendigt for at undgå, at der opstår “flaskehalsproblemer” ved rådets behandling af sagerne.

Jeg har også tidligere tilkendegivet, at det er min opfattelse, at rådet ikke kan undlade at afholde et tilstrækkeligt antal møder alene med henvisning til de omkostninger, som måtte være forbundet med indkaldelse af rådet, idet Skattedirektoratet i givet fald må ansøge om passende bevillinger til formålet.

Jeg er derfor fortsat af den opfattelse,

at Landsstyret er forpligtet til løbende at vurdere bevillingsbehovet for Skatterådet, så der kan tilvejebringes den nødvendige bevillingsmæssige hjemmel for sagernes ekspedition, og

at Landsstyret er forpligtet til inden for de eksisterende bevillingsrammer at foretage en prioritering, som tilgodeser borgernes retskrav på, at sagerne ekspederes uden unødige forsinkelser.

Jeg bemærker herefter følgende:

Efter indkomstskattelovens § 59, stk. 1, jf. §§ 56 og 57 er det en ubetinget forudsætning for domstolsprøvelse, at den bestående klageadgang til Skatterådet er udnyttet to gange.

Jeg finder, at det forhold, at en sag skal behandles to gange ved samme myndighed, forinden sagen kan prøves ved domstolene, kan være en medvirkende årsag til at forlænge myndighedens samlede sagsbehandlingstid.

Jeg anmoder Skattedirektoratet om at meddele mig, hvad mine bemærkninger giver anledning til.

Jeg foretager mig i øvrigt ikke yderligere i anledning af A's klage.

Jeg har ved særskilt brev og ved kopi af dette brev gjort A bekendt med min opfattelse af sagen.

Mine øvrige bemærkninger:

I forbindelse med behandlingen af A's sag er jeg blevet opmærksom på en mangel ved indkomstskattelovens § 59, som det efter § 11 i landstingslov om Landstingets Ombudsmand påhviler mig at give Landstinget og Landsstyret meddelelse om.

Det følger således af § 59, stk. 2, at Landsstyret under samme betingelser som i stk. 1 kan indbringe Skatterådets afgørelser efter § 56, stk. 3, 5 og 6, § 57, stk. 2, og § 66, stk. 2 for Grønlands Landsret som 1. instans.

Som det nedenfor nævnte citat fra bemærkningerne til §§ 55-59 viser, er dette misvisende, eftersom det kun er den skattepligtige, der er underlagt reglerne om obligatorisk remonstration:

“... ”

Skatterådets afgørelser efter 2. behandlingen kan af den skattepligtige indbringes til domstolsprøvelse ved Grønlands landsret som 1. instans. Landsstyret kan indbringe såvel skatterådets afgørelse efter 1. som 2. behandling til domstolsprøvelse ved Grønlands landsret som 1. instans”

Jeg kopiorienterede A, Skattedirektoratet, Landsstyremedlemmet for Økonomi, Landstingets Lovudvalg og Landsstyrets Sekretariat om min udtalelse til Skatterådet.

Jeg modtog 7. maj 2001 kopi af Lovudvalgets brev til Landsstyremedlemmet for Økonomi. Lovudvalget skrev blandt andet:

”...

Landstingets Lovudvalg skal på baggrund af Ombudsmandens indberetning anmode Landsstyremedlemmet for Økonomi om en vurdering af, hvorvidt en ændring af domstolsadgangen i skattesager vil være hensigtsmæssig.

Landstingets Lovudvalg skal endvidere anmode Landsstyremedlemmet om en vurdering af, hvorvidt en sådan ændring i sig selv vil være tilstrækkelig til at nedbringe Skatterådets sagsbehandlingstid til et acceptabelt niveau, eller om Skatterådet bør tilføres yderligere ressourcer.

Endelig skal Lovudvalget anmode Landsstyremedlemmet om at oplyse, hvorvidt Ombudsmandens bemærkninger vedr. indkomstskattelovens § 59, stk. 2, giver Landsstyremedlemmet anledning til at søge den pågældende bestemmelse ændret, og i givet fald, hvornår en sådan ændring vil kunne ventes.”

Skattedirektoratet svarede mig den 15. maj 2001 sådan:

”I skrivelse af 23. april 2001 har Landstingets Ombudsmand anmodet Skattedirektoratet om at meddele Ombudsmanden, hvad Ombudsmandens bemærkninger i ovennævnte sag giver anledning til.

Således foranlediget skal man meddele Ombudsmanden, at da Landstingets Lovudvalg har anmodet Landsstyremedlemmet for Økonomi, Josef Motzfeldt, om at vurdere Ombudsmandens udtalelser i ovennævnte skrivelse, skal Skattedirektoratet henholde sig til landsstyremedlemmets skrivelse af 10. maj 2001 til Landstingets Lovudvalg, som vedlægges i kopi.

Samtidig skal man på vegne af landsstyremedlemmet anmode Ombudsmanden om nærmere at præcisere følgende udsagn, som anført på side 4, som afsnit 4, i Ombudsmandens skrivelse af 23. april 2001:

”Jeg finder, at det forhold, at en sag skal behandles to gange ved samme myndighed, forinden sagen kan prøves ved domstolene, kan være en medvirkende årsag til at forlænge myndighedernes samlede sagsbehandlingstid.”

...”

Landsstyremedlemmets brev af 10. maj 2001 til Landstingets Lovudvalg var sålydende:

”Jeg har med interesse læst udvalgets skrivelse af 6. maj 2001, og er enig med Ombudsmanden i kritikken af den lange sagsbehandlingstid og den manglende underretning om sagens gang i de omhandlede sager.

Jeg har noteret, at Landstingets Ombudsmand tidligere i 1998 og 1999 har udtrykt kritik af Skatterådets sagsbehandlingstid i konkrete sager, men jeg synes man generelt skal være varsom med at konkludere, dels at sagsbehandlingstiden i alle sager er lang, dels at Skatterådets forsøg på at reducere sagsbehandlingstiden ikke har haft tilstrækkelig effekt.

Jeg har derfor anmodet Skatterådet om at udarbejde et statistisk materiale over antallet af indgåede klager fra 1. januar 2000 og frem til dato samt antallet af afgjorte sager herunder den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for disse sager samt årsager til de lange sagsbehandlingstider. På baggrund af dette materiale vil jeg sammen med Skattedirektoratet vurdere, hvorvidt Skatterådet er tilført tilstrækkelige ressourcer til at kunne behandle klagesager inden for en rimelig tid, eller eventuelle andre initiativer til at nedbringe sagsbehandlingstiden.

Da det ikke står mig klart, hvad Ombudsmanden mener med, at kravet om, at en sag skal behandles to gange ved samme myndighed kan medvirke til at forlænge myndighedernes samlede sagsbehandlingstid, har jeg anmodet Ombudsmanden om nærmere at præcisere dette udsagn.

Når henholdsvis Skatterådet og Ombudsmanden har besvaret ovennævnte spørgsmål, vil udvalget blive orienteret nærmere om mine vurderinger.

Det er korrekt, at den skattepligtige først kan indbringe en sag for domstolene, når Skatterådet har taget stilling til hans klage to gange. Denne regel blev indsat i lov nr. 246 af 8. juni 1976 om ændring af lov for Grønland om kommuneskat efter ønske fra Grønlands Landsråd med den hensigt at skabe mulighed for en grundigere og mere indgående behandling af de mere komplicerede sager, idet Landsrådet ikke ønskede det i lovens §§ 51-56 hjemlede ankenævn etableret, da man endnu ikke havde et billede af, hvor mange klagesager der kunne forventes. Reglen blev videreført uændret i Landstingslov nr. 5 af 19. maj 1979, idet Landstinget dog af administrative og økonomiske grunde ikke ønskede at oprette en administrativt ankenævn (landsskatteret).”

Reglen om to behandlinger sikrer tillige den skattepligtiges interesser bedst muligt, idet han derved får mulighed for at få prøvet sin sag en ekstra gang, uden at han skal ud i økonomiske overvejelser om, hvorvidt han har råd til at føre en sag ved domstolene. Skatterådet har over for mig oplyst, at ca. hver 3 skatteyder får helt eller delvist medhold ved 2. behandlingen.

Inden man kan vurdere, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt at ændre på domstolsadgangen i skattesager, synes jeg det er vigtig at undersøge, hvor mange sager der påklages til Skatterådet til 2. behandling. Man skal i den forbindelse huske på, at retssager generelt tager længere tid end administrative klagesager og er mere bekostelige både for den skattepligtige og for det offentlige. Efter min opfattelse er der ikke megen ide i, at vi aflaster Skatterådet, men samtidig belaster Skattedirektoratet og domstolene med et stigende antal retssager, der kunne være afsluttet administrativt.

Ombudsmandens bemærkninger om, at teksten i § 59, stk. 2 er misvisende, eftersom det følger af bemærkningerne til §§ 55-59, at det kun er den skattepligtige, der er underlagt reglerne om obligatorisk remonstration, må bero på en misforståelse.

Det fremgår af § 59, stk. 1, at den skattepligtige kun kan indbringe Skatterådets afgørelser efter § 57, stk. 2 (dvs. afgørelser efter 2. behandlingen) for Grønlands Landsret, medens Landsstyret efter § 59, stk. 2 kan indbringe Skatterådets afgørelser efter § 56, stk. 3, 5 (dvs. afgørelsen efter 1. behandlingen) og 6, § 57, stk. 2 (dvs. afgørelsen efter 2. behandlingen) og § 66, stk. 2 (dvs. afgørelse om skatteberegningen, een behandling) for Grønlands Landsret. Det fremgår således direkte af § 59, stk. 2, at Landsstyret kan indbringe afgørelser som Skatterådet har truffet ved 1. behandlingen for Grønlands Landsret.

Det er derfor utvivlsomt, at ordene ”under samme betingelser” ikke henviser til § 57, stk. 2, men til at afgørelsen skal indbringes for Grønlands Landsret inden 6 måneder efter, at der er givet vedkommende underretning om den pågældende afgørelse samt at Landsdommeren, når der er særlig grund til det, kan tillade et søgsmål, uanset fristen er overskredet.

Jeg kan oplyse, at Landsstyret endnu ikke har indbragt en eneste Skatterådsafgørelse for Grønlands Landsret, men bestemmelsen i § 59, stk. 2 er bl.a. tænkt anvendt i principielle sager, der har stor betydning for et større antal personer, eller hvis der i øvrigt foreligger særlige grunde. Det er nødvendigt, at Landsstyret har adgang til at indbringe principielle sager for Grønlands Landsret efter 1. behandlingen i Skatterådet, idet Landsstyret ikke kan påklage afgørelsen til Skatterådet til 2. behandling, og man kan næppe forvente, at den skattepligtige påklager afgørelsen til Skatterådet til 2. behandling, såfremt han har fået medhold ved 1. behandlingen.

På denne baggrund agter jeg ikke at foreslå § 59, stk. 2 ændret, men viser det sig hensigtsmæssigt at ændre domstolsadgangen i skattesager, kan det tænkes, at § 59, stk. 2 skal konsekvens ændres.

...”

Jeg svarede den 18. maj 2001 Skattedirektoratet således:

”Jeg har den 16. maj modtaget direktoratets svar af 15. maj 2001 bilagt landsstyremedlemmet for økonomis svar til Landstingets Lovudvalg af 10. maj 2001.

Direktoratet har konkret udtrykt tvivl om forståelsen af følgende afsnit i min udtalelse i sagen:

”Jeg finder, at det forhold, at en sag skal behandles to gange ved samme myndighed, forinden sagen kan prøves ved domstolene, kan være en medvirkende årsag til at forlænge myndighedens samlede sagsbehandlingstid.”

Jeg bemærker i den anledning, at min tilkendegivelse er udtryk for to, principielt af hinanden uafhængige, betragtninger:

For det første er der efter min opfattelse tale om, at forvaltningsrettens almindelige officialprincip, som landstingsloven om indkomstskat ikke ses at have til hensigt at fravige, indebærer, at Skatterådet og rådets sekretariat har pligt til at søge sagen oplyst i forsvarlig grad – også i komplicerede sager - forinden Skatterådet træffer sin første afgørelse i sagen.

Dette indebærer navnlig, ud over lovpligtig høring af ligningsmyndigheden, jf. landstingslovens § 56, stk. 5, at den pågældende i forbindelse med sagens første behandling i Skatterådet skal partshøres i overensstemmelse med sagsbehandlingslovens regler, ligesom skatteyderen skal have adgang til mundtlig forhandling, jf. landstingslovens § 56, stk. 3.

Det er således min opfattelse, at to obligatoriske behandlinger i Skatterådet ikke bør kunne begrundes i hensynet til sagens oplysning.

Jeg er ikke i stand til at vurdere, hvorvidt den omstændighed, som landsstyremedlemmet har oplyst til Landstingets Lovudvalg, at ca. hver 3. skatteyder får helt eller delvist medhold ved 2. behandlingen, beror på, at sagen ikke har været tilstrækkeligt oplyst ved 1. behandlingen, om der foreligger nye oplysninger, eller om Skatterådet ændrer sit skøn.

Er det første tilfældet, er der tale om en administrativ fejl, som Skatterådet efter almindelige forvaltningsretlige regler har pligt til ex officio at rette, og dette kan således ikke begrunde et krav om lovpligtig remonstration.

I det andet tilfælde, vil skatteyderen uafhængigt, af den gældende lovregel om to behandlinger, som udgangspunkt kunne kræve sagen genbehandlet i Skatterådet.

I det tredje tilfælde forekommer det ikke rimeligt at kræve obligatorisk remonstration fra skatteyderens side, idet Skatterådets adgang til at genoptage allerede afgjorte sager, fordi rådet ændrer opfattelse til fordel for skatteyderen, allerede er lovfæstet i landstingslovens § 56, stk. 6, ligesom skatteyderen som oftest vil være afskåret fra at vurdere, om der kan være grund til at antage, at Skatterådet ændrer sin opfattelse af sagen ved en remonstration.

For det andet hviler det afsnit i min udtalelse, som Skattedirektoratet har udtrykt tvivl om forståelsen af, på en retssikkerhedsmæssig vurdering.

Jeg finder derfor særlig grund til at kommentere landsstyremedlemmets oplysning til Landstingets Lovudvalg om, at reglen om to (obligatoriske) behandlinger i Skatterådet sikrer den skattepligtiges interesser bedst muligt.

Jeg har for det første noteret mig direktoratets oplysning til lovudvalget om, at en væsentlig årsag til den gældende regel om obligatorisk remonstration af Skatterådets afgørelser er, at Landsrådet og senere Landstinget ikke ønskede at oprette det særlige skatteankenævn, som efter § 51, stk. 1, i lov nr. 412 af 13. juni 1973 om kommuneskat i Grønland skulle sammensættes således:

”1) Retspræsidenten eller en retsformand i landsskatteretten som formand.

2) 2 medlemmer udpeget blandt personer, som ministeren for Grønland udvælger for 6 år ad gangen, og

3) 4 medlemmer udpeget blandt skatterådets medlemmer.

Stk. 2. Nævnets sammensætning i den enkelte sag bestemmes af retspræsidenten. Blandt de udpegede skatterådsmedlemmer må højst 2 have deltaget i sagens behandling i en tidligere instans.”

Den ved denne lov beskrevne ordning er således udtryk for en ordning gående ud på ret til administrativ rekurs.

Adgangen til administrativ rekurs anses i almindelighed for en særlig retssikkerhedsgaranti for borgerne, idet borgerne herved sikres adgang til prøvelse af en forvaltningsafgørelse ved flere af hinanden uafhængige instanser.

Den ved landstingsloven om indkomstskat gennemførte ordning med obligatorisk remonstration har derimod ikke samme karakter af en retssikkerhedsgaranti for borgerne, idet sagen ikke behandles ved to af hinanden uafhængige organer, men af samme myndighed.

Den retssikkerhedsmæssige betydning af regler om behandling af en sag flere gange, ligger således efter min opfattelse i væsentlig grad i, at flere organer, som ikke står i et afhængighedsforhold til hinanden, behandler sagen.

Endvidere har borgernes adgang til domstolsprøvelse af forvaltningens afgørelser også karakter af en væsentlig retssikkerhedsgaranti, som ikke blot følger af Grundlovens § 63, stk. 1, hvorefter domstolene er berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser, men tillige af Den Europæiske Menneskeretskonventions artikel 6, stk. 1.

Der melder der sig derfor særlige spørgsmål i relation til lovgivningsmagtens adgang til at begrænse denne ret.

Det er min opfattelse, at Grundlovens § 63, stk. 1, indebærer, at lovgiver ikke uden klar støtte i sædvaner eller praksis kan fastsætte regler, som går ud på at begrænse borgernes ret til domstolsprøvelse af forvaltningens afgørelser.

En regel om obligatorisk remonstration af Skatterådets afgørelser som betingelse for domstolsprøvelse, bør, navnlig set i lyset af, at det ikke forekommer klart, at reglen skulle tjene et retsbeskyttelsesformål for borgerne, vurderes i forhold til den nævnte grundlovsbestemmelse.

Den Europæiske Menneskeretskonventions artikel 6, stk. 1, foreskriver, at enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, blandt andet når der skal træffes afgørelse om den pågældendes borgerlige rettigheder eller forpligtelser.

Bestemmelser om udskydelse af borgernes ret til domstolsprøvelse er formentlig ikke i overensstemmelse med den sidst anførte bestemmelse.

Jeg henleder herved også Skattedirektoratets opmærksomhed på, at Landstinget aktuelt overvejer, om lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskeretskonvention, skal sættes i kraft for Grønland. Beslutter Landstinget dette, vil der være tale om, at konventionen får status som grønlandsk lov, hvorefter man vil kunne rejse spørgsmålet, om landstingslovens § 59, stk. 2 er bortfaldet ved ikraftsættelsen loven om Den Europæiske Menneskeretskonvention.

Ud over mine bemærkninger til det af Skattedirektoratet stillede spørgsmål, har jeg noteret mig, at Skattedirektoratet over for Landstingets Lovudvalg har givet udtryk for, at mine bemærkninger om forståelsen af landstingsloven om indkomstskat § 57, stk. 2, er misvisende.

Jeg bemærker hertil, at jeg for så vidt er enig i direktoratets fortolkning af reglen, men at jeg må fastholde, at bestemmelsen i sin nuværende formulering er egnet til at skabe fortolkningstvív.

Jeg har orienteret Landstingets Lovudvalg ved en kopi af dette brev, og jeg afventer herefter fortsat direktoratets stillingtagen til spørgsmålet om behovet for en revision af de gældende regler.”

Skattedirektoratet svarede mig den 25. maj 2001 således:

”...

I den anledning kan oplyses, at det ikke er ubekendt i international skatteret, at man har flere administrative klagenævn, som skal tage stilling til borgerens klage, før borgeren kan indbringe sagen for domstolene. I dansk skatteret gælder eksempelvis, at domstolsprøvelsen er betinget af borgerens fulde udnyttelse af den administrative rekurs, dvs. skatteankenævn og landsskatteret.

At man i Grønland efterfølgende valgte ikke at oprette en særligt ankenævn, som lov nr. 412 af 13. juni 1973 for Grønland om kommuneskat lagde op til, men i stedet for valgte at indføre en obligatorisk 2. behandling af klagesager i Skatterådet, har ikke på nogen måde haft til hensigt at begrænse borgernes adgang til at indbringe Skatterådets afgørelser for domstolene, hvilket efter Skattedirektoratets opfattelse klart fremgår af bemærkningerne til § 50a i lov nr. 625 af 22. december 1976 om ændring af lov for Grønland om kommuneskat, hvor det anføres:

”Foruden regler om indførelse af en landsskat indeholder forslaget bestemmelser om en obligatorisk 2. behandling af klagesager i Skatterådet for Grønland, med den hensigt at skabe mulighed for en grundigere og mere indgående behandling af de mere komplicerede sager. Dette må anses for så meget mere ønskeligt, som man fra landsrådets side endnu ikke har ønsket det i lovens §§ 51-56 hjemlede ankenævn etableret, da man først i løbet af efteråret 1976, i forbindelse med den første slutligning, vil få et billede af, hvor mange klagesager der kan ventes.

Bestemmelsen instituerer den obligatoriske 2. klagebehandling i skatterådet. Ordningen har sit forbillede i de retningslinier, der gælder for klagesager behandling i København og Frederiksberg skattekrede.

Det påregnes, at adskillige klagesager i givet fald får et bedre bedømmelsesgrundlag. Dette vil være af særlig betydning, så længe ankenævnet ikke er sat i funktion.”

Efter Skattedirektoratets opfattelse fremgår det således klart af de ovennævnte bemærkninger, at bestemmelsen om den obligatoriske 2. behandling af klagesager i Skatterådet, ikke på nogen måde har haft til hensigt at begrænse borgernes adgang til at indbringe Skatterådets afgørelser for domstolene, men alene et alternativ til et ankenævn.

På denne baggrund er det Skattedirektoratets opfattelse, at bestemmelsen i § 59, stk. 1 i landstingslov om indkomstskat, ikke er i strid med Grundlovens bestemmelse i § 63, stk. 1 om, at domstolene er berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser eller i strid med artikel 6, stk. 1 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om, at enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden for en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse. Med hensyn til forståelsen af artikel 6, stk. 1 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention skal Skattedirektoratet dog tage det forbehold, at direktoratet som litteratur alene har haft adgang til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, kommenteret af Peer Lorentzen, Lars Adam Rehof og Thyge Trier udgivet af Jurist- og Økonomforbundet i 1994 med tilhørende dokumentsamling. Skattedirektoratet hører derfor gerne, såfremt Ombudsmanden måtte være bekendt med anden relevant litteratur og domspraksis omkring forståelsen af artikel 6, stk. 1 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Til Ombudsmandens bemærkninger omkring forvaltningsrettens almindelige officia!princip herunder reglerne for en sags oplysning, forvaltningens pligt til at korrigere forkerte afgørelser samt borgernes adgang til at få sin sag genoptaget, skal det bemærkes, at Skattedirektoratet er helt enig i Ombudsmandens betragtninger, men at disse grundsætninger, efter Skattedirektoratets opfattelse, ikke er til hinder for, at lovgiver fastsætter klagefrister til samme klageinstans.

Endelig skal Skattedirektoratet bemærke, at direktoratet har taget Ombudsmandens bemærkninger om, at Ombudsmanden nu er enig med Skattedirektoratet i forståelsen af § 59, stk. 2 i landstingslov om indkomstskat, til efterretning. Indtil det er afklaret, hvorvidt Landsstyret ønsker at fremlægge forslag til ændring af reglerne for borgernes og Landsstyrets adgang til at indbringe Skatterådets afgørelser for domstolene, har Skattedirektoratet besluttet at udsende en vejledning om forståelsen af § 59, stk. 2 i landstingslov om indkomstskat, til efterretning. Indtil det er afklaret, hvorvidt Landsstyret ønsker at fremlægge forslag til ændring af reglerne for borgernes og Landsstyrets adgang til at indbringe Skatterådets afgørelser for domstolene, har Skattedirektoratet besluttet at udsende en vejledning om forståelsen af ”§ 59, stk. 2” h.h.v. ”§ 57, stk. 2” formodes rettelig at skulle være ”§ 59, stk. 2”.

Når Skatterådet har besvaret de af landsstyremedlemmet i skrivelse af 10 d.m. stillede spørgsmål vil de af Landstingets Lovudvalg – og Ombudsmanden – stillede spørgsmål blive besvaret.

...

Skattedirektoratets vejledning om forståelsen af § 59, stk. 2 i landstingslov om indkomstskat var sålydende:

”Meddelelse fra Skattedirektoratet

Vedrørende forståelsen af § 59, stk. 2 i landstingslov om indkomstskat.

§ 59 i landstingslov om indkomstskat har følgende ordlyd:

”Skatterådets afgørelser efter § 57, stk. 2, kan af den skattepligtige indbringes for Grønlands Landsret som 1. instans inden 6 måneder efter, at der er givet vedkommende underretning om den pågældende afgørelse. Når der er særlig grund til det, kan landsdommeren tillade et søgsmål, uanset at fristen er overskredet. Sagen anlægges mod landsstyret.

Stk. 2. Landsstyret kan under samme betingelser som i stk. 1 indbringe skatterådets afgørelser efter § 56, stk. 3, 5 og 6, § 57, stk. 2 og § 66, stk. 2 for Grønlands Landsret som 1. instans. Sagen anlægges mod den skattepligtige.”

Da Landstingets Ombudsmand overfor Skattedirektoratet har oplyst, at § 59, stk. 2 i landstingslov om indkomstskat i sin nuværende formulering er egnet til at skabe fortolkningstvivil skal skattedirektoratet præcisere at landsstyret kan indbringe skatterådets afgørelser efter § 56, stk. 3, 5 og 6, § 57, stk. 2 og § 66, stk. 2 for Grønlands Landsret som 1. instans inden 6 måneder efter, at der er givet landsstyret underretning om den pågældende afgørelse samt at landsdommeren, når der er særlig grund til det, kan tillade et søgsmål, uanset at fristen er overskredet.

Nuuk, den 28. maj 2001

...

Jeg berostillede herefter sagen på udfaldet af den undersøgelse, som landsstyremedlemmet havde anmodet Skatterådet om at udarbejde.

Jeg rykkede den 17. august 2001 Skattedirektoratet for svar.

Jeg rykkede igen den 1. oktober 2001 Skattedirektoratet for svar.

Da jeg fortsat ikke den 1. november 2001 var orienteret om udfaldet af den undersøgelse, som landsstyremedlemmet havde anmodet Skatterådet om at udarbejde, rykkede jeg endnu engang Skattedirektoratet for svar.

Landsstyremedlemmet for økonomi svarede mig den 12. november 2001 således:

”Til Ombudsmandens orientering fremsendes kopi af skrivelse af 12. november fra Landsstyremedlemmet for Økonomi til Landstingets Lovudvalg bilagt 2 notater.”

Landsstyremedlemmet brev til Lovudvalget var sålydende:

”Som jeg i min skrivelse af 10. maj 2001 til Landstingets Lovudvalg gav tilsagn om, har Skatterådets sekretariat nu udarbejdet en statistik over antallet af indgående klager fra 1. januar 1998 og frem til den 7. november 2001, samt antallet af afgjorte sager herunder den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for disse sager samt årsager til de lange sagsbehandlingstider.

På baggrund af den fremlagte statistik m.m. kan jeg tilslutte mig Skattedirektoratets opfattelse af, at det går den rigtige vej, idet den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er for nedadgående, og at denne tendens forventes at fortsætte.

Med ansættelse af 2 nye skattekonsulenter er det min og Skattedirektoratets opfattelse, at Skatterådets sekretariat nu er tilført tilstrækkelige ressourcer til at behandle de indgåede klagesager m.m. inden for en rimelig tid.

Jeg er bekendt med, at enkelte klagesager har ligget ubehandlet hen i uacceptabel lang tid, og har derfor indskærpet overfor Skattedirektoratet og Skatterådets sekretariat, at det er nødvendigt med en bedre sagsstyring.

Endelig har jeg pålagt Skattedirektoratet straks at underrette mig, såfremt der fremover måtte opstå generelle problemer med at overholde en rimelig sagsbehandlingstid i Skatterådets sekretariat.

Til lovudvalgets orientering vedlægger jeg det statistiske materiale udarbejdet af Skatterådets sekretariat samt et notat vedrørende sagsgangen for klagesager i Skatterådet.

...

Det materiale, som landsstyremedlemmet henviste til i sit svar til Lovudvalget, var sålydende:

”Skattedirektoratets notat af 9. november 2001.

Notat vedrørende sagsgangen for klagesager i Skatterådet.

Skatterådet modtager årligt mere end 300 klagesager fra skatteydere, der klager over, at de kommunale skattemyndigheder har forhøjet deres skattepligtige indkomster, ligesom skatterådet modtager og behandler et større antal ansøgninger om bevillinger, dispensationer og lignende.

Den skatteyder, der påklager ligningsmyndighedens forhøjelse af hans skattepligtige indkomst m.v., har en naturlig forventning om hurtigst muligt at få afklaret sin retsstilling, hvorfor der er Skatterådets og Skattedirektoratets målsætning, at Skatterådet kan afsige kendelse i klagesagen m.v. inden for en frist på 12 måneder.

Forberedelsen af klagesager m.v. til Skatterådet sker i rådets sekretariat, der p.t. er besat med 1 afdelingschef, 1 revisionschef, 1 afdelingsleder, 4 skattekonsulenter samt 1 overassistent. De 2 sidste skattekonsulenter er ansat den 1. september 2001.

Sagsbehandlingsprocessen i Skatterådet kan deles op i 3 delområder. Den første delproces er registrering af klagesagen m.v. Den anden delproces er den egentlige sagsbehandlingsdel. Den sidste procesdel vedrører Skatterådets behandling.

Det første der foretages i en klagesag m.v. er en registrering samt kvittering for modtagelsen. Herefter sendes klagen m.v. eventuelt til oversættelse. Registreringen anvendes også til statistik. Når sagen er registreret m.m. fordeles den til den afdeling/sagsbehandler, der skal forestå selve sagsbehandlingen og udarbejdelsen af sagsfremstillingen og indstillingen til Skatterådet.

Den egentlige sagsbehandling starter med, at der indhentes en udtalelse fra den lokale ligningsmyndighed samt eventuel indhentning af yderligere oplysninger og

dokumentation fra klageren eller dennes repræsentant. Herefter udarbejdes, der en egentlig sagsfremstilling, der dels indeholder sagens faktiske forhold samt en gennemgang af de relevante retsregler og praksis på området samt et forslag til sagens afgørelse. Sagsfremstillingen fremsendes, eventuelt efter oversættelse, til klageren eller dennes repræsentant til udtalelse, der eventuelt følges op af mundtlige forhandlinger med klageren eller dennes repræsentant. Klagerens eventuelle bemærkninger indarbejdes i den endelige sagsfremstilling med sekretariatets indstilling til Skatterådets afgørelse.

Skatterådet afholder ca. 3 møder om året i april, september og december. Sekretariatet udarbejder en kommenteret dagsorden og mangfoldiggør de nødvendige papirer samt indkalder de klagere, der har ønsket personligt fremmøde for Skatterådet. Når skatterådet har afgjort klagesagen, fremsendes rådet begrundede kendelse, der eventuelt først skal oversættes, til klageren og dennes repræsentant.

...

Skattedirektoratets notat af 7. november 2001

Notat vedrørende manglende behandling af sager indgået i 1999 og tidligere år.

Før 1999

De 6 sager forelægges skatterådet til december mødet 2001.

1999

De 5 eftergivelsessager og 1 § 54 sag forelægges skatterådet til december mødet 2001.

Af de resterende 23 sager forelægges 7 sager skatterådet til december mødet 2001. 3 sager forventes forelagt skatterådet til december mødet 2001.

Resten i alt 13 sager forventes forelagt skatterådet til april mødet 2002.02.12

Den alt overvejende årsag til den tidligere lange sagsbehandlingstid i Skatterådets sekretariatet kan henføres til 1999, hvor det ikke lykkedes at få besat ledige konsulentstillinger, idet man ikke modtog ansøgninger fra kvalificerede personer. Dette problem er overstået nu, idet samtlige stillinger som skattekonsulenter nu er besat, og forventes at være det i hvert fald de næste 2 år.

Det er derfor sekretariatets opfattelse, at man fremover vil kunne leve op til målet om, at en klagesag gennemsnitlig skal kunne afsluttes inden for 12 måneder efter at klagen er modtaget.

Det vil næppe være muligt at reducere den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 12 måneder væsentligt, idet det i en del tilfælde er vanskeligt, at formå klageren og dennes eventuelle repræsentant til fra sagens begyndelse, at indsende de relevante oplysninger og forskellige former for dokumentation samt formulere de endelige påstande. Et mindre antal sager vil derfor kunne have en noget længere sagsbehandlingstid.

STATISTIK EFTER SKATTERÅDSMØDE NR. 89, 07.11.2001

TABEL 01.

INDGÅET SAGER, I PERIODEN FRA 01.01.1998-07.11.2001

	1998	1999	2000	2001
1. Behandling	124	158	138	111
2. Behandling	16	15	8	12
§ 54	14	10	10	12
Revision	45	9	4	1
Eftergivelse	125	109	92	79

Ialt 324 301 252 227

TABEL 02.
AFSLUTTEDE SAGER I SKATTERÅDET

	1998	1999	2000	2001	2001	2001
Mødenr. 79-80-81	82-84	85-87	88-89	Forv. 90	Forv. 90	Ialt
1. Behandling	117	85	125	122	70	192
2. Behandling	17	13	15	15	5	20
§ 54	15	4	25	17	14	31
Eftergivelse	69	40	121	64	23	87
Ialt	218	142	286	218	112	330

TABEL 03.
UAFSLUTTEDE SAGER I SKATTERÅDET

	1998	1999	2000	2001	Ialt
1. Behandling	4	20	68	58	150
2. Behandling	0	3	1	1	5
Eftergivelse	2	5	37	65	109
§ 54	0	1	11	12	24
Ialt	6	29	117	136	288

TABEL 04
SAGSBEHANDLINGSTID,
SAGER FREMLAGT TIL SKATTERÅDETS MØDE NR. 89, 3.- OG 4.
OKT.2001

Art / Måneder	0-6	7-12	13-18	19-24	>24	Ialt
1. Behandling	5	2	4	5	18	34
2. Behandling		1	1		1	3
Eftergivelse		1	1	3	4	9
§ 54		1			1	2
Ialt	5	5	6	8	24	48

Jeg svarede den 17. december 2001 Skattedirektoratet således:

”Jeg udtalte den 23. april 2001, at jeg fandt det overordentlig beklageligt, at Skatterådet havde anvendt over 2 år i forbindelse med sin behandling af A's sager. Jeg udtalte dernæst, at jeg fandt det yderst beklageligt, at Skatterådet ikke havde givet A fornøden underretning om sagernes gang. Endelig udtalte jeg, at jeg fandt det kritisabelt, at Skatterådets sagsbehandlingstid stadig trak ud.

Jeg henstillede, at Skattedirektoratet overvejede, om der kan være grund til at ændre de gældende regler om klagebehandling.

Jeg kopiorienterede Landsstyremedlemmet for Økonomi og Landstingets Lovudvalg om min henstilling til Skattedirektoratet.

På baggrund af min indberetning anmodede Landstingets Lovudvalg Landsstyremedlemmet for Økonomi om en vurdering af, hvorvidt en ændring af domstolsad-

gangen i skattesager ville være hensigtsmæssig. Landstingets Lovudvalg anmodede endvidere Landsstyremedlemmet om en vurdering af, hvorvidt en sådan ændring i sig selv ville være tilstrækkelig til at nedbringe Skatterådets sagsbehandlingstid til et acceptabelt niveau, eller om Skatterådet burde tilføres yderligere ressourcer.

Landsstyremedlemmet meddelte ved brev af 10. maj 2001 Landstingets Lovudvalg, at han havde anmodet Skatterådet om at udarbejde en statistisk oversigt over antallet af indgåede klager fra 1. januar 2000 og frem til dato, antallet af afgjorte sager, herunder den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for disse sager, samt årsager til de lange sagsbehandlingstider.

Med udgangspunkt i dette materiale ville landsstyremedlemmet sammen med Skattedirektoratet vurdere, hvorvidt Skatterådet var tilført tilstrækkelige ressourcer til at kunne behandle klagesager inden for en rimelig tid, eller om eventuelle andre initiativer skulle til for at nedbringe sagsbehandlingstiden.

Den 14. november 2001 modtog jeg kopi af landsstyremedlemmets brev af 12. november 2001 til Landstingets Lovudvalg vedlagt to notater. Det ene notat vedrørte sagsgangen for klagesager i Skatterådet, medens det andet notat var en oversigt over sager indgået i perioden fra 1. januar 1998 til 7. november 2001.

I brevet af 12. november 2001 til Landstingets Lovudvalg tilslutter Landsstyremedlemmet for Økonomi sig Skattedirektoratets opfattelse af, at det går den rigtige vej med Skatterådets sagsbehandlingstid, idet den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er for nedadgående; en tendens, der forventes at fortsætte.

I den vedlagte sagsoversigt giver Skattedirektoratet udtryk for, at den tidligere lange sagsbehandlingstid i Skatterådets sekretariat kan henføres til 1999, hvor det ikke lykkedes Skatterådets sekretariat at få besat ledige konsulentstillinger.

Skattedirektoratet oplyser herefter, at det nu er lykkedes direktoratet at få besat samtlige skattekonsulentstillinger, og at direktoratet derfor forventer, at det fremover vil være muligt at leve op til målet om, at en klagesag gennemsnitlig skal kunne afsluttes inden for 12 måneder efter at klagen er modtaget.

Mine bemærkninger:

Jeg finder en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 12 måneder lang.

Jeg kan ikke ud fra det fremsendte materiale se, hvorfor Skattedirektoratet mener, at det er rimeligt for en klager at vente gennemsnitlig i 12 måneder på én afgørelse fra Skatterådet, navnlig ikke når henses til, at det efter indkomstskattelovens § 59, stk. 1, jf. §§ 56 og 57 er en ubetinget forudsætning for domstolsprøvelse, at den bestående klageadgang til Skatterådet er udnyttet to gange.

Landstingets Lovudvalg anmodede ved sit brev af 6. maj 2001 Landsstyremedlemmet for Økonomi om blandt andet en vurdering af, hvorvidt en ændring af domstolsadgangen i skattesager ville være hensigtsmæssig, samt hvorvidt en sådan ændring i sig selv ville være tilstrækkelig til at nedbringe Skatterådets sagsbehandlingstid til et acceptabelt niveau, eller om Skatterådet burde tilføres yderligere ressourcer.

Jeg kan ikke ud fra det fremsendte materiale se, hvordan Landsstyremedlemmet for Økonomi vurderer ovennævnte spørgsmål.

Jeg har endelig noteret mig, at Skattedirektoratet i sit brev af 25. maj 2001 skriver:

”...at det ikke er ubekendt i international skatteret, at man har flere administrative klagenævn, som skal tage stilling til borgerens klage, før borgeren kan indbringe sagen for domstolene. I dansk skatteret gælder eksempelvis, at domstolsprøvelsen er betinget af borgerens fulde udnyttelse af den administrative rekurs, dvs. skatteanknævn og landsskatteret. ...”

Jeg kan ikke forstå Skattedirektoratets udtalelse, når udtalelsen sammenholdes med dansk skatterets regler om klage og domstolsprøvelse, der er sålydende, jf. Lov-

bekendtgørelse nr. 859 af 13. september 2000 (Skattestyrelsesloven), kapitel 3. Klage og domstolsprøvelse:

”
...
§ 21. Klager over den kommunale skattemyndigheds afgørelse efter § 2 indgives til skatteankenævnet. Klagen skal være skriftlig og begrundet. Klagen skal være modtaget i skatteankenævnet senest en måned fra modtagelsen af den afgørelse, der klages over, eller, hvor, særskilt underretning om afgørelsen er undladt, jf. § 3, stk. 4, fra modtagelsen af årsopgørelsen. For sømand m.v., der sejler i udenrigsfart, er klagefristen dog 3 måneder regnet fra afgørelsens dato.

...
Stk. 5. Har skatteankenævnet ikke afgjort klagen inden 3 måneder efter klagens modtagelse, kan den påklagede afgørelse påklages direkte til Landsskatteretten.

...
§ 31. Medmindre andet er bestemt efter anden lovgivning, kan en afgørelse truffet af en skatte-, afgifts-, eller toldmyndighed først indbringes for domstolene, når afgørelsen er blevet prøvet eller afvist af den øverste administrative klageinstans på området. Retten kan dog tillade, at et nyt spørgsmål inddrages under retssagen, hvis det har en klar sammenhæng med det spørgsmål, som har givet grundlag for retssagen, og det må anses for undskyldeligt, at spørgsmålet ikke har været inddraget tidligere, eller der er grund til at antage, at en nægtelse af tilladelse vil medføre et uforholdsmæssigt retstab for parten.

Stk. 2. Er der forløbet mere end 6 måneder efter sagens indbringelse for den endelige administrative instans, kan sagen dog indbringes for domstolene, selv om der endnu ikke er truffet en afgørelse.

Stk. 3. ...”

Jeg kopiorienterede Landstingets Lovudvalg og Landsstyremedlemmet for Økonomi om mit brev til Skattedirektoratet.

Jeg havde ikke modtaget Skattedirektoratets svar ved beretningsårets udløb.