

Der kan i den forbindelse peges på, at det i forskellige dele af den forvaltningsretlige litteratur er antaget, at adgangen til administrativ rekurs retter sig mod trufne afgørelser, medmindre andet udtrykkeligt er fastsat i lovgivningen. Forvaltningsvirksomhed, der ikke har karakter af afgørelser – det, som traditionelt betegnes procesbeslutninger og faktisk forvaltningsvirksomhed – kan derimod som udgangspunkt ikke selvstændigt påklages til den overordnede myndighed efter de almindelige ulovbestemte regler om administrativ rekurs. Der kan bl.a. henvises til Jon Andersen, Forvaltningsret, sagsbehandling, hjemmel og prøvelse, 4. udgave (2000), side 193, og Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 4. udgave (2004), side 287.

I overensstemmelse hermed synes det i administrativ praksis i almindelighed at være lagt til grund, at der som led i en rekursordning kun kan klages til rekursinstansen over en underinstans' afgørelser (og sagsbehandlingsspørgsmål i tilknytning til en afgørelse), og således ikke underinstansens beslutninger og anden forvaltningsvirksomhed, der ikke har karakter af afgørelser.

Det bemærkes, at Hans Gammeltoft-Hansen m.fl. i fremstillingen Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 954, formentlig giver udtryk for en anden opfattelse. Det anføres her, at der ved administrativ rekurs forstås det forhold, at en borger klager over en forvaltningsmyndigheds afgørelse eller sagsbehandling til en anden forvaltningsmyndighed, som har pligt til at realitetsbehandle klagen, hvis visse grundlæggende formelle betingelser er opfyldt.

Det er på den baggrund Skatteministeriets og Justitsministeriets opfattelse, at de almindelige ulovbestemte regler om administrativ rekurs indebærer, at det kun er SKATs afgørelser, der – i det omfang rekursen ikke er afskåret – kan påklages til Skatteministeriet.

Det bemærkes, at denne opfattelse fører til, at § 1, 1. pkt., i bekendtgørelse nr. 711 af 26. juni 2006 er uden selvstændigt retligt indhold. De nævnte almindelige ulovbestemte regler om administrativ rekurs indebærer således, at der ikke er adgang til at påklage SKATs stillingtagen til spørgsmål om sagsbehandling til Skatteministeriet, herunder f.eks. spørgsmål om den generelle sagsbehandlingstid samt tilsidesættelse af god forvaltningsskik.

Hvis den nævnte opfattelse lægges til grund, vil der endvidere ikke være retligt behov for at tilvejebringe en særlig lovbestemmelse, hvorefter det administrativt kan bestemmes, at andre spørgsmål end klage

over told- og skatteforvaltningens afgørelser, ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.

For at udelukke enhver tvivl om retsstillingen på det foreliggende område foreslås det imidlertid, at der tilvejebringes udtrykkelig lovhjemmel til at afskære, at andre spørgsmål end afgørelser og sagsbehandlingsspørgsmål, som knytter sig til afgørelser, i kraft af reglerne om administrativ rekurs kan indbringes for Skatteministeriet. Der henvises i den forbindelse til den foreslåede bestemmelse i skatteforvaltningslovens § 14, stk. 3, jf. lovforslagets § 1, nr. 3.

Den foreslåede bestemmelse vil gælde for alle dele af SKATs virksomhed, herunder SKATs opgaver som restanceinndrivelsesmyndighed efter lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer.

Der kan i forlængelse af det anførte om adgangen til at klage til Skatteministeriet over SKATs virksomhed peges på, at Skatteministeriet som nævnt under afsnit 3.1.1. under alle omstændigheder har en almindelig tilsynsforpligtelse i forhold til SKATs virksomhed.

Dette skal ses i lyset af, at overordnede myndigheder i almindelighed har en forpligtelse til at føre tilsyn med underordnede myndigheder, der indgår i et hierarkisk over- og underordningsforhold. I den overordnede myndigheds tilsynsforpligtelse ligger et såkaldt legalitetstilsyn. Det vil sige, at den overordnede myndighed i kraft af over- og underordningsforholdet kan – og efter omstændighederne skal – påse, om der er sket en tilsidesættelse af retlige forhold, f.eks. tilsidesættelse af sagsbehandlingsregler og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder om den underordnede myndighed har hjemmel til at træffe en konkret forvaltningsafgørelse.

Det præcise indhold af tilsynsforpligtelsen er vanskeligt at beskrive generelt, da omfanget heraf bl.a. afhænger af det enkelte forvaltningsområde. Særligt med hensyn til Skatteministeriets tilsyn med SKAT, bemærkes det, at Skatteministeriet i sagens natur jævnlige modtager henvendelser fra borgere og virksomheder, der har synspunkter vedrørende afgørelser fra eller sagsbehandlingen i SKAT og andre myndigheder, som hører under Skatteministeriets ressort. Skatteministeriet kan efter skatteforvaltningsloven § 14, stk. 1, nr. 1, som nævnt ikke træffe afgørelse i konkrete sager om ansættelse af skat m.v. Det forudsættes i overensstemmelse med denne kompetencebegrænsning, at Skatteministeriet i almindelighed kun vil skulle undergive de sager, henvendelserne vedrører, nærmere sagsbehandling, hvis de foreliggende oplysninger tydeligt peger i retning af, at der i sagen foreligger kritisable forhold af væsentlig betydning. Hvis Skatteministeriet over en periode modtager flere hen-