

Borger- og retssikkerhedschefens beretning for 2013

Indledning	3
Del I: Borger- og retssikkerhedschefens arbejdsplan for 2013.....	5
1. Aktiviteter tilknyttet SKATs produktionsplan 2013.....	5
1.1 Indsats.....	5
1.1.1 Sort arbejde/sort økonomi.....	5
1.1.2 Samarbejde med andre myndigheder.....	5
1.2 Inddrivelse	6
1.2.1 Opbygning af en afdeling for fogeder.....	6
1.3 Kundeservice.....	6
1.3.1 Evaluerings af SKATs anvendelse af karantæneordningen i TastSelv for perioden 15. oktober 2010 – 31. december 2012.....	6
1.3.2 Digitalisering af årsopgørelsen, herunder feltlåsning for både borgere og virksomheder.....	7
1.3.3 Disciplinæransvar/straffesag mod rådgivere.....	7
1.4 Biler	7
2. Samarbejde med Jura i SKAT.....	8
3. Undersøgelser og redegørelser om konkrete juridiske og retssikkerhedsmæssige problemstillinger efter anmodning fra direktøren for SKAT.....	9
4. Andre aktiviteter	9
4.1 Egen drift undersøgelse af landsdækkende indsatsprojekter i SKAT	9
4.2 Workshop om databaseskyttelsen i relation til SKAT.....	10
4.3 Lovforslag, bekendtgørelsesudkast, styresignaler mv.....	10
4.4 Arbejdsgrupper og møder vedrørende konkrete faglige problemstillinger	10
Del II: Indsigelser over sagsbehandlingen	11
1. Generelt om indsigelsessagers behandling	11
2. Sammenfatning og statistik.....	12
2.1 Nye indsigelsessager i 2013	12
2.2 Afsluttede indsigelsessager i 2013	13
2.3 Sagsbehandlingstid.....	13
2.4 Kritik og henstillinger	14
2.5 Udvikling i antal indsigelsessager.....	14
3. Udvalgte problemstillinger	15
3.1 SKATs vejledningsforpligtelse	15
3.2 Kommunikation.....	16
3.3 Aktindsigt.....	17
3.4 Tavshedspligt.....	18

Indledning

Hermed afgives Borger- og retssikkerhedschefens beretning for 2013. Beretningen er opdelt i to dele. Del I indeholder afrapportering af arbejdsplanen for 2013, og i del II afrapporteres der for behandlingen af indsigelsessager i SKAT.

I 2013 blev SKAT omorganiseret, og i den forbindelse fik Retssikkerhedschefens funktion tilført yderligere opgaver og skiftede samtidig titel til Borger- og retssikkerhedschef. Borger- og retssikkerhedschefen skal være med til at forankre og udbrede kendskabet til retssikkerhed som et bærende værdigrundlag i Skatteministeriets arbejde.

Endvidere har Borger- og retssikkerhedschefen siden 1. april 2013 haft opgaver i relation til behandling af indsigelser over SKATs behandling af spørgsmål, som ikke er afgørelser. Én af opgaverne i relation hertil er at afgive en årlig beretning om behandlingen af indsigelserne, og denne beretning skal offentliggøres.

Borger- og retssikkerhedschefen modtager hvert år en række henvendelser fra borgere, virksomheder og rådgivere. Det er vigtigt at få disse visiteret straks ved modtagelsen, idet det skal vurderes, om der er tale om en klage over en skatteafgørelse, en klage over sagsbehandlingen mv. eller endelig en generel henvendelse, så der hurtigt kan iværksættes den korrekte behandling af henvendelsen. Det er samtidig meget vigtigt at få synliggjort for borgere, virksomheder og rådgivere, at Borger- og retssikkerhedschefen ikke på nogen måde kan gå ind og behandle materielle skattespørgsmål, og at en indsigelsessag ikke omhandler materielle spørgsmål. Der skal være en tydelig kommunikation af, hvilke reaktionsmuligheder Borger- og retssikkerhedschefen har.

Det er en opgave i relation til alle typer af henvendelser at vurdere, om der er brug for fremadrettet at gå i konstruktiv dialog med SKAT og Skattedepartementet om forslag, der vil kunne rette op på eventuelle uhensigtsmæssigheder i lovgivningen, administrative juridiske forskrifter, arbejdsprocesser mv. alt ud fra en retssikkerhedsmæssig vurdering. Alle former for henvendelser til Borger- og retssikkerhedschefen påvirker således funktionens virke, idet det giver en indikation af, hvilke retssikkerhedsmæssige problemstillinger der er.

Det er efter min opfattelse meget vigtigt at have en tæt dialog med SKATs medarbejdere om, hvorledes SKATs retssikkerhedsvision kan udmøntes, idet det er SKATs medarbejdere, som gennem deres direkte kontakt med borgere, virksomheder og rådgivere udmønter denne.

I 2013 blev sekretariatet for Borger- og retssikkerhedschefen flyttet til Nicolai Eigtveds Gade 28 i København. Sekretariatet har ved udgangen af 2013 i alt syv medarbejdere: en administrativ medarbejder, fem jurister og en revisorkandidat. Borger- og retssikkerhedschefens nye opgaver i relation til behandlingen af indsigelsessager har krævet en del ressourcer at få udmøntet. Direktøren for SKAT har endvidere anmodet Borger- og retssikkerhedschefen om at udarbejde redegørelser om konkrete juridiske og retssikkerhedsmæssige problemstillinger.

Omorganiseringen af SKAT, omorganiseringen af min funktion og en ændring af mine opgaver har medført, at ikke alle de planlagte aktiviteter beskrevet i arbejdsplanen for 2013 er blevet færdiggjort i løbet af året. Disse aktiviteter vil derfor blive fortsat i 2014.

Margrethe Nørgaard
Borger- og retssikkerhedschef

Del I: Borger- og retssikkerhedschefens arbejdsplan for 2013

1. Aktiviteter tilknyttet SKATs produktionsplan 2013

1.1 Indsats

1.1.1 Sort arbejde/sort økonomi

Med virkning fra den 1. april 2013 er der etableret en ny afdeling for sort økonomi og social dumping, hvis formål er, at der sættes ind overfor dem, der opererer inden for den sorte økonomi, og der skal være særligt fokus på social dumping og socialt bedrageri, hvor afdelingen varetager SKATs rolle i myndighedssamarbejder. I løbet af 2013 ændrede afdelingen navn til ”Visitering og kontrol”.

Borger- og retssikkerhedschefen har i sidste halvdel af 2013 fulgt opbygningen af denne nye afdeling. Der har været afholdt flere møder med underdirektøren for afdelingen, hvor både afdelingens opgaveportefølje, afdelingens snitflader til andre afdelinger i forretningsområdet Indsats, den organisatoriske opbygning af afdelingen, indsatprojekter tilhørende afdelingen og konkrete juridiske problemstillinger har været drøftet.

Blandt de projekter, som er forankret i afdelingen, har Borger- og retssikkerhedschefen valgt at følge især fire projekter, idet de repræsenterer bredt afdelingens aktiviteter:

- **Sort arbejde – nye regler** (finanslovsprojekt). Projektets formål er at gennemføre en styrket indsats, der understøtter en række skattepolitiske initiativer vedrørende ny og ændret lovgivning. Det gælder i særlig grad håndhævelse af de nyligt vedtagne skærpede regler mod sort arbejde.
- **Social dumping.** Formålet med projektet er at sikre, at udenlandske virksomheder og udenlandske arbejdstagere er registreret korrekt og afregner skat og moms korrekt.
- **Anmeldelser.** Formålet med projektet er at reducere borgernes og virksomhedernes accept af manglende regelefterlevelse. Projektet skal skabe en model der sikrer, at alle indkomne anmeldelser behandles ens i hele landet, og Borger- og retssikkerhedschefen har fokus på, om persondatalovens regler bliver fulgt.
- **Socialt bedrageri.** I tidligere finanslove har der særskilt været afsat midler til at styrke indsatsen overfor sort og illegalt arbejde, og dette projekt er en videreførelse af disse aktiviteter.

Borger- og retssikkerhedschefen har haft adgang til projekternes sharepoint og har gennemgået deres drejebøger og andet tilgængeligt materiale.

Projektet vedrørende ”Sort arbejde – nye regler” er afsluttet ved udgangen af 2013, medens de øvrige projekter fortsætter ind i 2014. Borger- og retssikkerhedschefen vil derfor i 2014 følge de fortsættende projekter og hun vil følge, hvorledes erfaringerne fra projektet vedrørende sort arbejde bliver videreformidlet til den løbende aktivitet på området.

1.1.2 Samarbejde med andre myndigheder

I efteråret 2013 gik forretningsområdet Indsats i gang med at udarbejde retningslinjer for SKATs samarbejde med andre myndigheder, herunder politi og anklagemyndighed. Arbejdet er igangsat som opfølgning på ”Redegørelsen om controlsager”, der blev offentliggjort den 26. juni 2013.

Retningslinjerne skal omfatte:

- SKATs samarbejde med andre myndigheder om fælles kontroller
- Dokumentation af mistanke om en strafbar overtrædelse og
- Samarbejdet med politi og anklagemyndighed i nogle nærmere angivne situationer.

Borger- og retssikkerhedschefen har i 2013 været i løbende dialog med SKAT om udkast til retningslinjer for myndighedssamarbejde. Da reglerne og rammerne for

- Myndighedernes samarbejde ved fælles kontrolaktioner og
- Myndighedernes udveksling af oplysninger

har stor betydning for borgernes og virksomheders retssikkerhed, vil Borger- og retssikkerhedschefen følge det fortsatte arbejde hermed i 2014.

1.2 Inddrivelse

1.2.1 Opbygning af en afdeling for fogeder

Med virkning fra den 1. april 2013 har SKAT etableret en ny afdeling med betegnelsen ”Fogeder”. Afdelingen skal især arbejde med udlægsforretninger, fogedretssager og telefoninkasso. Borger- og retssikkerhedschefen ser etableringen af afdelingen som en retssikkerhedsmæssig styrkelse, idet der herved gives mulighed for at samle de specielle kompetencer, som området kræver. Det er Borger- og retssikkerhedschefens opfattelse, at arbejdet som foged i SKAT kræver en meget omfattende viden om en række juridiske problemstillinger, ikke alene inden for det offentligretlige område, men også inden for de civilretlige og retsplejemæssige områder.

Borger- og retssikkerhedschefen følger løbende opbygningen af afdelingen, herunder ved møder med afdelingens underdirektør. Borger- og retssikkerhedschefen har især interesseret sig for snitfladerne i forhold til andre afdelinger i forretningsområdet Inddrivelse. Disse er fortsat under udarbejdelse, og derfor vil Borger- og retssikkerhedschefen fortsætte med at følge afdelingens virke i 2014. En entydig afklaring af snitfladerne vil have betydning for borgernes og virksomhedernes oplevelse af et inddrivelsesforløb i SKAT og har derfor naturlig retssikkerhedsmæssig relevans.

Afdelingen har løbende sparret med Borger- og retssikkerhedschefen om kravene til fogeders faglige og personlige kompetencer, og Borger- og retssikkerhedschefen vil følge de forskellige kursusaktiviteter mv., især i relation til at få sikret fogeders faglige kompetencer.

1.3 Kundeservice

1.3.1 Evaluering af SKATs anvendelse af karantæneordningen i TastSelv for perioden 15. oktober 2010 – 31. december 2012

Skatteministeriet indførte medio oktober 2010 (SKM2010.638.SKAT) en mulighed for at afskære skatteydere fra brugen af TastSelv. Ordningen betegnes ”karantæneordningen”. Begrundelsen for at indføre ordningen var, ”at med baggrund i konstaterede fejl og misbrug af TastSelv skal det være muligt at afskære skatteydere fra at anvende TastSelv, hvis det konkret skønnes, at der er væsentlig risiko for, at den pågældende skatteyder vil begå fejl eller misbruge TastSelv. Afskæringen sker for en tidsbegrænset periode.”

Karantæneordningen gælder både ved ændring af forskud, årsopgørelse og genoptagelse ved anvendelsen af TastSelv. En skatteyder, der er blevet karantænesat, vil ved forsøg på at anvende TastSelv automatisk blive henvist til at kontakte SKAT for at få gennemført en ændring.

Ved ordningens indførelse blev det besluttet at evaluere ordningen primo 2012 med fokus på, hvor mange der sættes i karantæne, og især med fokus på, hvilke årsager der gives som begrundelse for at sætte en skatteyder i karantæne.

Evalueringen pågik fortsat i 2013. Borger- og retssikkerhedschefen har bistået med bemærkninger til det udarbejdede notat, der evaluerer brugen af karantæneordningen. Notatet skal forelægges SKATs direktion og derefter Skatteministeriet.

1.3.2 Digitalisering af årsopgørelsen, herunder feltlåsning for både borgere og virksomheder

Borger- og retssikkerhedschefen finder, at digitaliseringens betydning for borgere og virksomheders retssikkerhed er en af de væsentlige retssikkerhedsmæssige problemstillinger i samfundet i dag, og derfor følges SKATs aktiviteter på området meget nøje. Borger- og retssikkerhedschefen har løbende drøftelser med både Skattedepartementet og SKAT om de forskellige aktiviteter på området og for 2013 kan især nævnes følgende:

- Reglerne om digitalpligt for selskaber, hvor det gøres obligatorisk for selskaberne at hente oplysninger om betalingsstrengen (det elektroniske betalingskort) til den ordinære acontoskat, at angive eventuel frivillig acontoskat og at ansøge om nedsættelse af ordinære acontoskatte i TastSelv Erhverv,
- Indførelsen af obligatorisk digital indberetning på en række områder for virksomheder generelt,
- Feltlåsning for selvstændigt erhvervsdrivende og hovedaktionærer,
- Udvidelse af området for fysiske skatteydere, der modtager en årsopgørelse i stedet for en selvangivelse, til også at omfatte mindre selvstændigt erhvervsdrivende,
- ”Nem virksomheds-projektet”, hvor formålet er at gøre det lettere for iværksættere at starte virksomheder og
- Den løbende udvidelse af feltlåsningsfelter for borgere.

1.3.3 Disciplinæransvar/straffesag mod rådgivere

Borger- og retssikkerhedschefen har igennem 2013 fulgt SKATs aktiviteter i relation til at sikre en ensartet behandling af sager mod rådgivere, herunder en ensartet vurdering af, hvorvidt der skal rejses en straffesag eller en disciplinærsag. Begge sagstyper er nu samlet i afdelingen for Juridisk Administration, og Borger- og retssikkerhedschefen har løbende drøftelser med underdirektøren for afdelingen om de pågældende sagers behandling.

1.4 Biler

I Borger- og retssikkerhedschefens arbejdsplan for 2013 er det anført, at der ville blive fulgt tre projekter vedrørende biler. Alle tre projekter indebar en standsning af køretøjer på offentlig vej og et samarbejde med bl.a. politiet. Da disse typer projekter også findes i SKATs Aktivitetsplan for 2014 og da Borger- og retssikkerhedschefen har stor fokus på udmøntningen af de fremtidige retningslinjer for SKATs samarbejde med andre myndigheder, er det valgt at udskyde arbejdet med disse projekter.

2. Samarbejde med Jura i SKAT

Borger- og retssikkerhedschefen er i løbende dialog med Jura i SKAT om afklaring af juridiske spørgsmål i konkrete sager, om generelle udmeldinger som eksempelvis styresignaler og som sparringspartner i mange typer af spørgsmål.

Borger- og retssikkerhedschefen oversender konkrete juridiske problemstillinger til Jura og underdirektøren, og Borger- og retssikkerhedschefen har en løbende dialog om SKATs regelanvendelse.

I samarbejdet indgår også, at Jura og Borger- og retssikkerhedschefen fastlægger en række temaer, som vil blive vurderet nærmere ud fra en juridisk og retssikkerhedsmæssig tilgang. For 2013 var der aftalt fem temaer.

- **Aktindsigt og indsigtsret i medfør af forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven som følge af Skatteministeriets nye organisation og den formentlig kommende offentlighedslov**

Borger- og retssikkerhedschefen og Jura har udarbejdet et notat om betydningen af ændringen af Skatteministeriets og SKATs struktur i 2013 for behandlingen af aktindsigt-anmodninger. I notatet er også behandlet de nye regler i offentlighedsloven og forvaltningsloven om meraktindsigt. På baggrund af notatet er der blevet udarbejdet et styresignal, som er sendt i høring i det eksterne skattekontaktudvalg og det eksterne momskontaktudvalg.

- **Sikring af hjemmelskravets opfyldelse for elektronisk genererede skrivelser, samt at skrivelserne overholder de processuelle regler**

I foråret 2013 blev der nedsat en arbejdsgruppe med henblik på at gennemgå standardbrevene og afgørelserne, som genereres elektronisk i DMR-registret (Digitale Motor Register). Arbejdsgruppen skulle identificere og afhjælpe eventuelle forvaltningsretlige og processuelle problemstillinger, og Motor og Jura i SKAT og Borger- og retssikkerhedschefen deltog i dennes arbejde.

Arbejdsgruppen har foranlediget,

- at bekendtgørelsen om udsendelse af elektroniske genererede skrivelser blev ændret,
- at standardskrivelserne blev omskrevet og
- at formuleringen af begrundelserne blev vurderet
- **Præcisering af, hvorledes samspillet mellem de forskellige former for juridisk kommunikation skal være, herunder bl.a. brugen af styresignaler, SKM-meddelelser, den juridiske vejledning og interne meddelelser**

I forbindelse med ændringen af SKATs organisering pr. 1. april 2013 blev det besluttet at vurdere, hvorvidt samspillet mellem de forskellige former for juridisk information fungerede hensigtsmæssigt.

Borger- og retssikkerhedschefen har løbende deltaget i drøftelserne, og Jura er i færd med at færdiggøre retningslinjer for udarbejdelse af styresignaler og andre juridiske informationstyper.

- **Henstand jf. skatteforvaltningslovens § 51**

Ifølge skatteforvaltningslovens § 51 kan der efter anmodning gives henstand med den del af skatten, som en klage vedrører. Der er tale om en konkret vurdering af, om der skal gives henstand, eventuelt mod sikkerhedsstillelse.

Henstand, som er givet i forbindelse med den administrative klagebehandling gælder ikke ved en eventuel efterfølgende domstolsprøvelse. Hvis en afgørelse indbringes for domstolene, skal der søges om henstand på ny.

Jura i SKAT og Borger- og retssikkerhedschefen undersøger SKATs praksis i relation til anmodninger om henstand, herunder om denne praksis er ens inden for forretningsområderne i SKAT. Det forventes, at der i foråret 2014 vil komme en redegørelse herom med vurderinger og anbefalinger.

- **Konkurskarantæne**

Reglerne om konkurskarantæne er først her i begyndelsen af 2014 ved at blive implementeret i et samarbejde med især Justitsministeriet og Skatteministeriet, så Borger- og retssikkerhedschefen har valgt at følge implementeringen i 2014

3. Undersøgelser og redegørelser om konkrete juridiske og retssikkerhedsmæssige problemstillinger efter anmodning fra direktøren for SKAT

I 2013 blev der skrevet ind i Borger- og retssikkerhedschefens arbejdsplan for 2013, at direktøren for SKAT kan anmode Borger- og retssikkerhedschefen om at foretage undersøgelser på hans vegne og afgive redegørelser om konkrete juridiske og retssikkerhedsmæssige problemstillinger.

Borger- og retssikkerhedschefen har afgivet redegørelser til brug for direktøren for SKATs redegørelse til Skatteministeren om ”Redegørelse om kontrolsager”. Denne redegørelse blev afgivet den 26. juni 2013.

4. Andre aktiviteter

4.1 Egen drift undersøgelse af landsdækkende indsatsprojekter i SKAT

Redegørelsen blev udarbejdet som følge af, at Borger- og retssikkerhedschefen (tidligere retssikkerhedschefen) i 2011 – 2012 undersøgte brugen af projektformen i SKATs indsatsarbejde.

Som følge af undersøgelsen fremkom Borger- og retssikkerhedschefen med en række anbefalinger i relation til projektarbejdet. Disse anbefalinger er ved at blive implementeret i SKAT. Borger- og retssikkerhedschefen vil følge det videre arbejde hermed.

4.2 Workshop om databeskyttelsen i relation til SKAT

I april 2013 afholdte Borger- og retssikkerhedschefen en workshop om persondataretlige emner med en ekstern oplægsholder og sparringspartner, Charlotte Bagger Tranberg fra Aalborg Universitet og advokatfirmaet Bech-Bruun. Medarbejdere fra Informationssikkerhedskontoret, Jura i SKAT, Intern Revision og Skattedepartementet var inviteret.

Workshoppen havde følgende temaer:

- Indsamling og behandling af oplysninger,
- Anvendelse af cloud computing,
- Oplysningspligt,
- Elektronisk databehandling – persondatalovens § 39 – indsigelse mod afgørelser truffet på grundlag af elektronisk databehandling samt
- Autorisation og adgangskontrol.

4.3 Lovforslag, bekendtgørelsesudkast, styresignaler mv.

Borger- og retssikkerhedschefen modtager Skattedepartementets lovforslag og bekendtgørelsesudkast i høring. Disse gennemgås for eventuelle retssikkerhedsmæssige problemstillinger. Finder Borger- og retssikkerhedschefen, at der er retssikkerhedsmæssige uklarheder, tages der som oftest alene uformel kontakt til de ansvarlige for udarbejdelse af lovforslaget eller bekendtgørelsesudkastet.

Desuden forelægger SKAT som ovenfor omtalt udkast til styresignaler, SKAT-meddelelser, juridiske vejledninger mv. for borger- og retssikkerhedschefen. De tre forretningsområder forelægger også en række interne vejledninger og meddelelser om processer mv.

4.4 Arbejdsgrupper og møder vedrørende konkrete faglige problemstillinger

Borger- og retssikkerhedschefen har i 2013 deltaget i en række høringer, konferencer og årsmøder, både som oplægsholder og som mødedeltager. Desuden har hun deltaget i arbejdsgrupper, faglige fora mv. vedrørende konkrete retssikkerhedsmæssige problemstillinger.

Eksempelvis har Borger- og retssikkerhedschefen deltaget i Folketingets Skatteudvalgs ekspertmøde om ”Retssikkerhed på skatteområdet” som oplægsholder onsdag den 11. september 2013.

Del II: Indsigelser over sagsbehandlingen

1. Generelt om indsigelsessagers behandling

Borger- og retssikkerhedschefen modtager en række forskellige henvendelser fra borgere, virksomheder, rådgivere, interesseorganisationer og medarbejdere i SKAT. Behandlingen af disse henvendelser afhænger af det konkrete indhold.

Hvis der er tale om klage over en afgørelse, SKAT har truffet, eller en klage over SKATs behandling af spørgsmål, som har betydning for en afgørelses gyldighed, skal disse klager behandles i det administrative klagesystem eller ved domstolene. Borger- og retssikkerhedschefen vil derfor vejlede skatteyderen om at udnytte klagemuligheden i det administrative klagesystem eller anmode om genoptagelse.

Hvis skatteyderen anmoder om aktindsigt i en skattesag eller ønsker erstatning for fejl begået af SKAT, sender Borger- og retssikkerhedschefen henvendelsen til besvarelse hos SKAT. Det samme gælder, hvis en skatteyder beskriver generelle problemer med SKATs systemer eller arbejdsprocesser, f.eks. lang ventetid ved telefonisk henvendelse til SKAT. I disse situationer anmoder Borger- og retssikkerhedschefen ofte om at modtage en kopi af SKATs svar til skatteyderen, som kan føre til en henstilling om, at SKAT foretager ændringer af arbejdsprocesser eller systemer, som fremadrettet kan medvirke til at forbedre SKATs sagsbehandling.

Endelig kan der være tale om indsigelser over SKATs sagsbehandling mv. Disse henvendelser sender Borger- og retssikkerhedschefen til SKATs visiteringsfunktion i overensstemmelse med retningslinjerne for behandling af klager over SKATs sagsbehandling (SKM.2013.211.SKAT).

Ifølge retningslinjerne kan der ske behandling af indsigelser over SKATs behandling af spørgsmål, som ikke er afgørelser, og som ikke har betydning for en afgørelses gyldighed. Indsigelserne skal i første omgang behandles af direktøren for det forretningsområde, som indsigelsen vedrører.

Hvis skatteyderen ikke er tilfreds med direktørens svar, er det muligt at få en anden, endelig administrativ behandling af indsigelsen hos Borger- og retssikkerhedschefen.

Når Borger- og retssikkerhedschefen behandler en indsigelse, bliver det undersøgt, om borgeren eller virksomheden har fået en ordentlig og korrekt sagsbehandling. Det gælder eksempelvis områder som sagsbehandlingstid, medarbejdernes adfærd, manglende eller mangelfuld vejledning, brud på tavshedspligten samt uhensigtsmæssige procedurer og forretningsgange. Hvis SKATs sagsbehandling har været mangelfuld eller forkert, kan Borger- og retssikkerhedschefen udtale kritik. Denne kritik kan dog ikke føre til ændring af SKATs afgørelse. Herudover kan Borger- og retssikkerhedschefen henstille til, at SKAT foretager ændringer af arbejdsprocesser og systemer, som fremadrettet kan medvirke til at forbedre SKATs sagsbehandling.

Ved udarbejdelsen af retningslinjerne i SKM2013.211.SKAT blev det skrevet ind, at Borger- og retssikkerhedschefen skal offentliggøre en årlig beretning om behandlingen af indsigelsessager. Dette er den første beretning, og den dækker perioden 1. april til 31. december 2013.

2. Sammenfatning og statistik

2.1 Nye indsigelsessager i 2013

I beretningsåret 2013, der dækker perioden 1. april 2013 til 31. december 2013, modtog SKAT 324 nye indsigelsessager til førstebehandling, jf. tabel 1.

Tabel 1: Nye 1. behandlingssager i 2013 fordelt på forretningsområder

Forretningsområde	Antal
Kundeservice	109
Indsats	66
Inddrivelse	143
HR	1
IT	0
Økonomi	0
Ankesøjlen	5
I alt	324

Borger- og retssikkerhedschefen modtog 58 indsigelsessager til andenbehandling i 2013, jf. tabel 2. Det svarer til knap 21 procent af de afsluttede førstebehandlingssager.

Tabel 2: Nye 2. behandlingssager i 2013 fordelt på forretningsområder

Forretningsområde	Antal
Kundeservice	16
Indsats	14
Inddrivelse	26 ¹
HR	1
IT	0
Økonomi	0
Ankesøjlen	1 ²
I alt	58

¹ En sag i Inddrivelse har tidligere været behandlet som en indsigelsessag. Er derfor alene behandlet som en 2. behandlingssag.

² Sagen i Ankesøjlen har tidligere været behandlet som en indsigelsessag. Er derfor alene behandlet som en 2. behandlingssag.

Indsigelsessagerne vedrører hovedsageligt forretningsområderne Kundeservice, Indsats og Inddrivelse, hvilket er helt naturligt, da disse forretningsområder har den direkte kontakt til borgere og virksomheder.

Klagepunkterne i indsigelsessagerne er meget forskelligartede. I 2013 er der bl.a. blevet klaget over:

- Lang sagsbehandlingstid, dels over at SKAT er for lang tid om at træffe afgørelse og dels over manglende besvarelse af henvendelser til SKAT.
- Forkert eller mangelfuld vejledning.
- Brud på tavshedspligten, f.eks. ved videregivelse af oplysninger til en myndighed eller privat person, der ikke har krav på oplysningerne.
- Medarbejderens adfærd har ikke været tilstrækkelig venlig og hensynsfuld.
- SKATs mundtlige og skriftlige kommunikation, f.eks. uklart indhold og upassende tone.

- Formalia og god sagsbehandlingsskik, f.eks. manglende journalisering, manglende opfyldelse af notatpligten, der er ikke sket afskrivning af forældede krav straks efter forældelsen er indtrådt, anmodninger om aktindsigt er ikke besvaret indenfor fristen og manglende klagevejledning i afgørelser om aktindsigt.
- SKATs organisering, systemer og arbejdsprocesser, f.eks. manglende koordinering og lang ventetid ved telefonisk henvendelse.

2.2 Afsluttede indsigelsessager i 2013

I 2013 afsluttede SKAT 280 indsigelsessager, heraf blev 277 indsigelsessager afsluttet med et svar til den, der har klaget, mens tre sager blev afsluttet ved, at klageren trak sin indsigelse tilbage, jf. tabel 3.

Tabel 3: Afsluttede 1. behandlingssager i 2013 fordelt på forretningsområder

Forretningsområde	Antal
Kundeservice	93 ¹
Indsats	54 ²
Inddrivelse	128
HR	0
IT	0
Økonomi	0
Ankesøjlen	5 ³
I alt	280

¹ Én sag i Kundeservice er tilbagekaldt.

² Én sag i Indsats er tilbagekaldt.

³ Én sag i Ankesøjlen er tilbagekaldt.

Borger- og retssikkerhedschefen afsluttede behandlingen af 51 indsigelsessager i 2013, jf. tabel 4.

Tabel 4: Afsluttede 2. behandlingssager i 2013 fordelt på forretningsområder

Forretningsområde	Antal
Kundeservice	14
Indsats	11
Inddrivelse	24
HR	1
IT	0
Økonomi og virksomhedsstyring	0
Ankesøjlen	1
I alt	51

2.3 Sagsbehandlingstid

Målet er, at en indsigelsessag bliver afsluttet senest seks uger efter modtagelsen af indsigelsessagen fra SKATs visiteringsenhed. Undtagelsesvis kan der fastsættes en sagsbehandlingstid på otte uger. Hvis sagsbehandlingstiden ikke kan overholdes, skal klageren have besked herom sammen med information om, hvornår sagen forventes at blive afsluttet.

Den udmeldte sagsbehandlingstid blev nået i 146 sager hos SKAT, svarende til knap 53 procent af de afsluttede sager i 2013, når de tilbagekaldte sager ikke regnes med.

Hos Borger- og retssikkerhedschefen blev den udmeldte sagsbehandlingstid nået i 36 sager, svarende til knap 71 procent af de afsluttede sager i 2013.

2.4 Kritik og henstillinger

Som nævnt i indledningen kan en indsigelsessag alene føre til, at der udtrykkes beklagelse eller kritik af en mangelfuld eller fejlagtig sagsbehandling hos SKAT. Desuden kan det henstilles, at der fremadrettet sker ændringer af SKATs arbejdsprocesser, systemer mv.

Ved en gennemgang af indsigelsessagerne ses det, at 111 af de afsluttede sager hos SKAT gav anledning til beklagelser og/eller henstillinger fra direktøren i forhold til forretningsområdets egen sagsbehandling. Dette svarer til beklagelser og/eller henstillinger i godt 40 procent af de afsluttede sager, når de tilbagekaldte sager ikke regnes med.

Hos Borger- og retssikkerhedschefen gav 20 af de afsluttede sager anledning til kritik og/eller henstillinger i forhold til SKATs sagsbehandling. Dette svarer til kritik og/eller henstillinger i godt 39 procent af de afsluttede sager.

2.5 Udvikling i antal indsigelsessager

Retningslinjer for behandlingen af indsigelser over SKATs sagsbehandling mv. blev første gang offentliggjort i 2007 (SKM2007.794.SKAT og SKM2007.795.SKAT). Der har siden indførelsen af retningslinjerne i 2007 været mulighed for at få behandlet en indsigelse to gange. Frem til udgangen af 2010 skete behandlingen på to forskellige ledelsesniveauer i SKAT. Fra 2011 skete 1. behandlingen på direktørniveau i SKAT, mens 2. behandlingen skete hos Skatteministeriets Borgerambassadør, og siden 1. april 2013 er 2. behandlingen sket hos SKATs Borger- og retssikkerhedschef.

Registreringen af indsigelsessager er imidlertid først påbegyndt i 2009, hvor der blev oprettet en landsdækkende visiteringsfunktion, der opretter indsigelsessagerne og videresender dem til den enhed, der skal behandle indsigelsen. Udviklingen i antallet af indsigelsessager i perioden 2009 – 2013 fremgår af tabel 5. På grund af forskelle og usikkerheder i registreringen skal tallene fortolkes med forsigtighed. Det kan dog konstateres, at den negative presseomtale af SKAT ikke har ført til et øget antal indsigelsessager i 2013. Ligeledes kan det konstateres, at der er en tendens til, at en øget andel af 1. behandlingssager bliver undergivet 2. behandling.

Tabel 5: Nye indsigelsessager i perioden 2009 - 2013

	2009 ¹	2010 ²	2011	2012	2013 ³
1. behandling	282	472	499	438	414
2. behandling	-	-	53	57	68
I alt	282	472	552	495	482

¹ Registreringen er først påbegyndt i sommeren 2009. Der skete ikke særskilt registrering af 2. behandlingssager.

² Der skete ikke særskilt registrering af 2. behandlingssager.

³ I perioden 1. januar – 31. marts 2013 er der registreret 90 1. behandlingssager og 10 2. behandlingssager. I perioden 1. april – 31. december 2013 er der registreret 324 1. behandlingssager og 58 2. behandlingssager.

3. Udvalgte problemstillinger

3.1 SKATs vejledningsforpligtelse

SKAT har en forpligtelse til at yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for SKATs sagsområde. Dette følger af forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Forpligtelsen til at give vejledning er bred og skal forstås således, at den skal gives i de former, som vurderes at give den bedste virkning overfor borgerne. Det betyder, at SKAT både skal give generel skriftlig og mundtlig vejledning, fx på SKATs hjemmeside, i pjecer og annoncer, på orienteringsmøder mv., og yde konkret, individuel skriftlig og mundtlig vejledning, fx i breve, på mail eller telefonisk.

Vejledningen bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om:

- De regler, der gælder på SKATs sagsområde.
- Hvordan borgeren lettest og mest effektivt kan opfylde de eventuelle krav, der er i lovgivningen.
- Hvilken fremgangsmåde borgeren skal følge.
- Hvilke oplysninger som skal tilvejebringes af borgeren.

Der har været en række indsigelsessager i 2013, hvor borgerne mener, at de har fået forkert eller mangelfuld vejledning fra SKAT. Problemet opstår for det meste, når SKAT yder konkret individuel vejledning. Eksempelvis har SKATs medarbejdere tastet forkert, når de hjalp en borger med at ændre forskudsopgørelsen, hvilket har ført til en uventet restskat. Eller SKATs medarbejdere har givet forkert eller mangelfuld vejledning om skattereglerne, hvilket fx har ført til lavere skattenedslag for seniorer eller en uventet restskat.

Der har i løbet af 2013 også været et enkelt eksempel på, at SKATs generelle vejledning har været mangelfuld, idet oplysninger om betalingsfrister på SKATs hjemmeside ikke var tilstrækkeligt præcise. Dette førte til, at en virksomhed blev pålagt renter ved for sen indbetaling.

Et gennemgående tema i disse indsigelsessager er, at borgerne mener, at SKAT må være bundet af den vejledning, der er givet, da borgerne har handlet i tillid til SKATs oplysninger eller på anden vis mener, at de har gjort, hvad de kunne for at opfylde lovgivningens krav. Alternativt mener borgerne at være berettiget til erstatning.

Det kommer derfor bag på borgerne, når de får oplyst, at de som hovedregel ikke kan støtte ret på forkert eller mangelfuld vejledning. Dette hænger sammen med, at skatteansættelserne skal være i overensstemmelse med loven, ligesom skatteansættelser kan ændres og korrigeres i overensstemmelse med fristreglerne i skatteforvaltningsloven. Dvs. selv om SKAT har ydet en forkert eller mangelfuld vejledning, skal skatten fastsættes i overensstemmelse med de til enhver tid gældende regler.

Samtidig er det vanskeligt at få erstatning for en myndigheds forkerte eller mangelfulde vejledning, dels fordi borgeren skal have lidt et tab, og dels fordi myndigheden skal have handlet ansvarspådragende.

Disse sager viser, at der fremadrettet er et behov for at tydeliggøre, hvad der er omfattet af SKATs vejledningsforpligtelse, og hvad de retlige følger af SKATs vejledning er, herunder at skatteyderen skal anmode om et bindende svar, hvis skatteyderen ønsker et svar fra SKAT, som der kan støttes ret på.

På denne baggrund har Borger- og retssikkerhedschefen henstillet SKAT til at overveje, om det i SKATs kommunikation med borgerne kan tydeliggøres, hvad der er omfattet af SKATs vejledningsforpligtelse, og hvad de retlige følger af SKATs vejledning er.

3.2 Kommunikation

SKAT er en myndighed, der træffer bebyrdende afgørelser over for borgere og virksomheder. SKAT bør være sig dette bevidst i den måde, man kommunikerer på. Når SKAT kommunikerer med borgerne, skal tonen og stilen derfor være høflig og hensynsfuld.

Det er også SKATs ansvar at sikre sig, at borgerne forstår, hvad der foregår i deres sag. Derfor skal SKAT bestræbe sig på at skrive i et enkelt og forståeligt sprog.

Dette er også forudsat i Skatteministeriets sprogpolitik, der består af følgende tre punkter:

”Vi skriver med modtageren i centrum

Vores tekster er skrevet i et sprog, som passer til modtageren og hans eller hendes behov. Vores modtagere har forskellige forudsætninger for at forstå informationen, og det tager vi hensyn til, når vi formulerer os. Vi overvejer også, hvilken situation modtageren befinder sig i, og hvad modtageren i hvert fald skal vide efter at have læst teksten.

Vi skriver korrekt og forståeligt

Vores tekster skal være fagligt korrekte og forståelige på én gang. Når vi formulerer os klart, bliver vi samtidig tvunget til at tænke de faglige argumenter igennem. Vi har ansvar for, at modtageren føler sig godt informeret, og at det ikke er nødvendigt for modtageren at kontakte os med opklarende spørgsmål.

Vi husker, at en del af vores modtagere ikke har samme faglige ekspertise som os selv. Derfor undgår vi ord, modtageren kan have svært ved at forstå, og vi forklarer de fagudtryk, der er absolut nødvendige at have med i teksten. Henvisninger til love og paragraffer samler vi som udgangspunkt i et særskilt afsnit til sidst i teksten.

Vi skriver imødekommende

Vi skriver i en venlig og imødekommende tone - også selvom teksten er et afslag eller en rykker. Teksterne skal signalere menneskelig forståelse, og det betyder ikke, at vi skal beklage reglerne eller vores egen afgørelse, men at vi sætter os i modtagerens sted. Vi forestiller os, hvordan modtageren opfatter teksten, og indretter tekstens tone efter det."

Selv om det måske lyder enkelt, at SKAT skal skrive høfligt og forståeligt til borgerne, viser flere af indsigelsessagerne i 2013, at kommunikationen ikke altid er optimal.

Der er således eksempler på, at breve fra SKAT ikke har været forståelige for borgeren. Eksempelvis har flere borgere modtaget restanceopgørelser fra SKAT, som ikke har været korrekte, eller som har været svære for borgerne at forstå, f.eks. fordi alle gældsposter ikke fremgår af en restanceopgørelse, eller fordi restanceopgørelserne på anden måde er uoverskuelige. I en anden sag må det konkluderes, at det er meget vanskeligt at udlede klare konklusioner af de agterskrivelser og afgørelser, som SKAT har sendt til borgeren. I en tredje sag om smugling har en borger misforstået, at der både skal betales afgift og bøde, også selv om varerne ikke ønskes udleveret.

Der er ligeledes eksempler på uhensigtsmæssige formuleringer i breve fra SKAT, hvor det må konkluderes, at tonen ikke har været tilstrækkelig høflig og hensynsfuld.

Borger- og retssikkerhedschefen må derfor konkludere, at der løbende er behov for at arbejde med SKATs kommunikation. Set i lyset af den obligatoriske digitale kommunikations betydning vurderer Borger- og retssikkerhedschefen, at dette behov ikke vil blive mindre fremadrettet.

Konkret i de behandlede indsigelsessager har Borger- og retssikkerhedschefen henstillet SKAT til at overveje, om der kan udsendes mere forståelige og overskuelige restanceopgørelser. Desuden har Borger- og retssikkerhedschefen bedt SKAT om at overveje, om det i toldsager kan forklares på en mere udtrykkelig måde, at der både skal betales afgift og bøde, uanset om varerne ønskes udleveret eller ej.

3.3 Aktindsigt

Når en borger anmoder om aktindsigt, har SKAT ti dage til at afgøre, om anmodningen kan imødekommes. Hvis sagen ikke kan afgøres indenfor ti dage, skal SKAT underrette borgeren om grunden hertil samt om, hvornår afgørelsen kan forventes at foreligge. Dette følger af den tidligere forvaltningslov, som var gældende i 2013. Fra 1. januar 2014 er reglerne ændret, så der nu gælder en frist for besvarelse af anmodninger om aktindsigt på syv arbejdsdage.

Borger- og retssikkerhedschefen kan i flere indsigelsessager i 2013 konstatere, at der har været problemer med at overholde ti-dages fristen for behandlingen af anmodninger om aktindsigt, ligesom borgerne ikke bliver underrettet om fristoverskridelsen.

Borger- og retssikkerhedschefen finder det derfor nødvendigt at gøre opmærksom på, at det er vigtigt, at tidsfristerne for behandlingen af anmodninger om aktindsigt bliver overholdt, og hvis dette ikke kan lade sig gøre, skal borgeren underrettes herom.

I forbindelse med indsigelser over behandlingen af sager om aktindsigt er Borger- og retssikkerhedschefen også blevet opmærksom på, at flere borgere klager over mangelfuld aktindsigt i sager, hvor SKAT mener, at anmodningen om aktindsigt er blevet fuldt ud imødekommet. Da SKAT mener, at der er givet fuld aktindsigt, er der i disse afgørelser ikke givet klagevejledning.

For at undgå unødvendige henvendelser om mangelfuld aktindsigt mener Borger- og retssikkerhedschefen, at det vil være i overensstemmelse med god sagsbehandlingsskik, hvis SKAT i alle afgørelser om aktindsigt giver klagevejledning, det vil sige også i sager hvor SKAT mener at have givet fuld aktindsigt.

3.4 Tavshedspligt

For medarbejderne i SKAT skal både de generelle regler for videregivelse af personoplysninger i forvaltningsloven og persondataloven samt den særlige tavshedspligtbestemmelse i skatteforvaltningslovens § 17 iagttages i de daglige aktiviteter.

Flere indsigelsessager i 2013 berører problematikken om videregivelse af fortrolige oplysninger. Eksempelvis er der i en sag om aktindsigt udleveret et dokument, som indeholdt personoplysninger, som ikke måtte udleveres til tredjemand, og personoplysninger var ikke blevet streget over inden udleveringen. I en anden sag blev der sendt en kopi af en afgørelse til en revisor, der ikke længere repræsenterede den pågældende skatteyder. I en tredje sag blev størrelsen af en borgers overskydende skat oplyst til et inkassofirma.

Som det kan ses af disse eksempler, indgår videregivelse af fortrolige personoplysninger i mange af SKATs opgaver, og ofte sker videregivelsen rutinemæssigt af medarbejderne i SKAT.

Da der anmodes om videregivelse af fortrolige personoplysninger i mange forskellige situationer, finder Borger- og retssikkerhedschefen, at det er særdeles vigtigt, at SKAT løbende har fokus på at orientere medarbejderne om, hvordan de skal forholde sig, når de bliver anmodet om at udlevere fortrolige personoplysninger. Ligeledes finder Borger- og retssikkerhedschefen det nødvendigt at gøre opmærksom på, at medarbejderne altid skal overveje, om oplysningerne konkret kan videregives, ligesom medarbejderne skal overveje, om borgeren skal have besked i de tilfælde, hvor oplysningerne er blevet videregivet.

København, den 4. april 2014

Margrethe Nørgaard
Borger- og retssikkerhedschef