

Undersøgelse af indsatsprojektet Money Transfer II

Juli 2016

Indholdsfortegnelse

1.	Ramme for undersøgelsen.....	4
2.	Om Projekt Money Transfer	4
2.1	Projekt Money Transfer I.....	4
2.2	Projekt Money Transfer II	5
3.	Udsøgning og visitering af sager.....	7
3.1	Beskrivelse af fremgangsmåden ved udsøgning og visitering af sager	7
3.2	Vurdering af fremgangsmåden ved udsøgning og visitering af sager	9
3.2.1	Opbevaring af data	9
3.2.2	Oplysningspligt efter persondataloven.....	11
4.	Sagsbehandlingen.....	14
4.1	Udsøgning af sager til undersøgelse	14
4.2	Drejebog for Projekt Money Transfer II.....	14
4.3	Vurdering af sagsbehandlingen	15
4.3.1	Oplysningspligt efter skattekontrolløven mv.	15
4.3.2	Straffesager.....	18
4.3.2.1	Vurdering af/mistanke om muligt strafansvar	18
4.3.2.2	Underretning af skatteyderen om oversendelse af sag til ansvarsvurdering	19
4.3.3	Inddragelse af partsrepræsentanter	20
5.	Sager, der sendes til behandling i afdelingen Særlig Kontrol	20
5.1	Hvilke sager indgår i undersøgelsen	20
5.2	Retningslinjer for oversendelse af sager til Særlig Kontrol.....	21
5.3	Vurdering af, om retningslinjerne er fulgt.....	22
6.	Forholdet til og samspillet med de øvrige projekter og aktiviteter i globaliseringssegmentet	24
6.1	Beskrivelse af globaliseringssegmentet	24
6.1.1	Udenlandske skatteoplysninger	25
6.1.2	Internationale samarbejdsaftaler med andre skattemyndigheder	26
6.1.3	Sikring af mandtal for personlige skattebetalere i Danmark	27
6.1.4	Skattely	27
6.2	Vurdering af forholdet til og samspillet med de øvrige projekter og aktiviteter i globaliseringssegmentet	28
Bilag 1:	Vurdering af sagsbehandlingen	30
1.	Enkeltstående opmærksomhedspunkter.....	30

1.1	Forenklet afgørelseskoncept	30
1.2	Journalisering.....	30
1.3	Aktindsigt	30
1.4	Autodatering	31
1.5	Henlæggelse af sager	31
1.6	Sagsbehandlingstid	31

1. Ramme for undersøgelsen

Af arbejdsplanen for 2015 fremgår det, at *”Borger- og retssikkerhedschefen vil følge, hvorledes projektet i konkrete sager bruger retningslinjer, der er udarbejdet i form af drejebøger, kontrolmanualer mv. Siden 2014 har disse retningslinjer eksplicit indeholdt regler om retssikkerhedsmæssige og forvaltningsretlige forhold”*.

Borger- og retssikkerhedschefens undersøgelse af Projekt Money Transfer II vil især omfatte følgende:

- Fremgangsmåden ved udsøgning og visitering af sager.
- Sagsbehandlingen i et antal tilfældigt udvalgte sager.
- Udvælgelsen af sager, der sendes til behandling i afdelingen Særlig Kontrol.
- Forholdet til og samspillet med de øvrige projekter og aktiviteter i globaliseringssegmentet.

2. Om Projekt Money Transfer

2.1 Projekt Money Transfer I¹

Projekt Money Transfer I startede i 2009, hvor SKAT i henhold til skattekontrollovens § 8 D fik Skatterådets tilladelse til at indhente kontroloplysninger i 22 banker samt tre pengeoverførselsvirksomheder vedrørende 50 lande. Oplysningerne blev indhentet for perioden 1. juli 2004 til 30. juni 2009.

Ifølge projektets afrapportering² var formålet med projektet:

- *”At finde ikke beskattede indtægter og formuer gemt i skattelylande.*
- *At få lavet en korrekt skatteansættelse i de fundne sager og hermed få opgjort det offentliges krav.*
- *At få de implicerede parter straffet enten via Sagscenter Person eller via domstolene.*
- *At få testet de indgåede aftaler med skattelylande om udveksling af oplysninger”*.

Projektet var forankret i SKATs landsdækkende enhed Økonomisk Kriminalitet. Projektet brugte 100 årsværk fra Indsats og Økonomisk Kriminalitet i hvert af årene 2011 og 2012, mens der blev brugt 55 årsværk i 2013. Hertil kom brug af årsværk i Store Selskaber, fogeder fra Økonomisk Kriminalitet samt Sagscenter Person, der fik overdraget mulige ansvarssager.

SKAT modtog i perioden april 2009 til ultimo 2010 data fra banker og pengeoverførselsvirksomheder. Således modtog SKAT i alt ca. 5,8 mio. transaktioner for en samlet sum på 7.180 mia. kr.

Data blev lagt ind i en specielt udviklet Money Transfer database, hvor projektdeltagerne kunne søge oplysninger til kontrolbrug i nogle udarbejdede standardrapporter.

¹ Dette afsnit er baseret på oplysninger fra evalueringen af Projekt Money Transfer (*Projekt Money Transfer Afrapportering 01.01.2011 – 31.12.2013*).

² Projekt Money Transfer Afrapportering 01.01.2011 – 31.12.2013, s. 5.

Kontrolfasen startede den 1. januar 2011. Der var nedsat en delprojektgruppe ”Sags- og visiteringsgruppen”, som skulle udvælge data til visitering og kontrol. I starten blev de udvalgte sager gennemgået af en person i delprojektgruppen, der udfærdigede et visiteringsskema med en kort beskrivelse af eventuelle problemer. De udvalgte sager blev overført til en sagsbank afhængig af type/problematik, hvorfra projektdeltagerne blev tildelt sagerne. Ifølge afrapporteringen var denne metode dog for langsommelig og tidskrævende, hvorfor visiteringen senere blev foretaget af projektdeltagerne. Der var tale om bruttosagsbanker, dvs. der har været sager, der ikke blev visiteret.

Transaktioner tilhørende virksomheder på mandtal hos Store Selskaber blev videregivet til Store Selskaber, som selv har forestået visiteringen og kontrollen af disse virksomheder.

Herudover var den juridiske støttefunktion fra Økonomisk Kriminalitet tilknyttet projektet, idet projektet gav anledning til en række overvejelser vedrørende formalia, eksempelvis fristreglerne i Skatteforvaltningsloven og kontrolbeføjelserne i Skattekontrollloven.

Endelig var fogeder fra Økonomisk Kriminalitet tilknyttet projektet. Fogederne stod for inddrivelse af krav samt sikring af aktiver.

Ved projektets afslutning den 31. december 2013 var der opnået følgende resultater³:

- Truffet 1.451 afgørelser.
- Genereret et provenu på 1,270 mia. kr., svarende til ca. 2,5 mia. kr. i reguleringer.
- Videresendt 722 sager til Sagscenter Person med henblik på vurdering af straf.
- Oversendt 15 sager til politiet.

Ud af de truffede afgørelser har:

- 138 skatteydere klaget til skatteankenævnene, heraf er 13 sager påklaget videre til Lands-skatte retten.
- 76 skatteydere har klaget til Landsskatte retten.
- 5 sager er indbragt for byretten.
- 3 sager er indbragt for landsretten.

For at sikre aktiverne har projektets fogeder foretaget udlæg og arrest i 28 sager for i alt 113 mio. kr.

Af de 722 sager, der har været sendt til ansvarsvurdering, er opnået følgende resultater:

- Advarsel givet i 123 sager.
- Administrativ bøde givet i 211 sager med bøder for i alt 11,35 mio. kr.

2.2 Projekt Money Transfer II

Projekt Money Transfer II indgår i SKATs aktivitetsplan for 2015 under segmentet ”Globalisering” på borgerområdet. For yderligere beskrivelse heraf henvises til afsnit 6.1.

³ Projekt Money Transfer Afrapportering 01.01.2011 – 31.12.2013, s. 20f.

I overensstemmelse med den interne vejledning ”Planlægning og gennemførelse af indsats- og indrivel sesprojekter/-pilotprojekter”⁴ er der udarbejdet en projektbeskrivelse for Money Transfer II. Projektbeskrivelsen er lavet efter indsatskabelonen i det Integrerede Planlægningsværktøj (IPlan)⁵.

Det fremgår af projektbeskrivelsen, at projektet er en fortsættelse af Projekt Money Transfer I. Således fik SKAT i juni 2013 tilladelse fra Skatterådet til at indhente oplysninger om pengeoverførsler til og fra en række udvalgte lande hos udvalgte danske pengeinstitutter for perioden 1. juli 2009 til 30. juni 2013. Tilladelsen blev givet med hjemmel i skattekontrollovens § 8 D.

Projektets formål er ifølge projektbeskrivelsen:

- *”At finde ikke beskattede indtægter og formuer skjult i udlandet*
- *At vise at der er en opdagelsesrisiko, når man forsøger at skjule indtægter og formuer i udlandet*
- *At efterprøve de eksisterende DBO [dobbeltskatningsoverenskomster] og de TIEA aftaler [Tax Information Exchange Agreement] SKAT i fællesskab med de øvrige nordiske lande har indgået med skattelylande og skattely lignende lande”*

Herudover har projektet til formål, at:

- *”Synliggøre kontrollen på området og dermed risikoen for at evt. skattesnyd opdages og straffes, således at borgernes og virksomheders adfærd ændres, så de i højere grad følger reglerne.*
- *Afprøve og udvikle it-værktøjer i såvel sagsudsøgningen som i forbindelse med sagsbehandling”.*

Projektet er startet op 1. februar 2014, og slutdatoen er oprindeligt angivet til den 31. december 2016. Ifølge projektbeskrivelsen er projektets slutdato imidlertid udskudt til den 31. maj 2017. Dette hænger sammen med, at de indhentede data var klar senere end forventet, hvilket har forsinket behandlingen af de visiterede sager.

Det fremgår ligeledes af projektbeskrivelsen, at ressourcetildelingen til projektet er væsentligt reduceret i forhold til Projekt Money Transfer I. Projektejeren har således oplyst, at der i 2014 er anvendt 27 årsværk fordelt med 23 årsværk fra Indsats, Borger samt Kompetent Myndighed og fire årsværk fra Indsats, Store Selskaber. I 2015 forventes et forbrug på 29 årsværk fordelt med 25 årsværk fra Indsats, Borger samt Kompetent Myndighed og 4 årsværk fra Indsats, Store Selskaber.

⁴ Version 1.5, gældende fra 12. november 2012.

⁵ Projektet har Id 4052.

Med hensyn til resultater har projektejereren oplyst, at status ultimo april 2015 er således:

- 452 sager er kontrolleret.
- Der er sket reguleringer i 269 sager, hvilket giver en træfprocent på 59,5 %.
- Provenu af reguleringer: 157,3 mio. kr.
- 68 sager er sendt til ansvarsbedømmelse.
- 10 sager er sendt til afdelingen for Særlig Kontrol.
- 23 skatteydere har klaget over SKATs afgørelse til Skatteankestyrelsen.

3. Udsøgning og visitering af sager

3.1 Beskrivelse af fremgangsmåden ved udsøgning og visitering af sager

I projektbeskrivelsens punkt 5.2 er det beskrevet, at projektet er opdelt i følgende faser:

”Projektets 1. del – Indsamling af oplysninger

.....

Indsamlingen sker ved, at SKAT skriver til bankerne, der oplyses om det formelle grundlag, og der anmodes om at der afholdes møde, hvor det kan aftales, hvorledes leverancen finder sted.

Projektets 2. del – Bearbejdning af oplysningerne

Når bankerne har leveret oplysningerne, bearbejdes disse således, at de sammen med oplysninger fra SKATs øvrige registre danner en database, hvorfra der kan udsøges oplysninger om: Cpr/Cvr. – Dansk kontonr. – Dato for overførsel – Kundenavn – Beløb i valuta – Valuta – Valuta kurs – Beløb i DKK – Betalingsoplysninger – Udenlandske kundeoplysninger.

Projektets 3. del – Visitering

På baggrund af oplysningerne og erfaringerne fra Money Transfer 1 foretages følgende vurderinger:

- *Opdeling i sagsbanker/visitering.*
- *Leverance af data til Store Selskaber.*
- *Vurdering af sagsmængden og prioritering af sager.*
- *Orientering til direktionen om sagsmængden med henblik på vurdering af fremtidige ressourcer til opgaven”.*

Herefter følger gennemførslen af kontroller.

Ad 1. del - Indsamling af oplysninger

Med hensyn til projektets indsamling af oplysninger fremgår det af projektets tekniske håndbog⁶, at projektet har modtaget oplysninger fra fem pengeinstitutter om transaktioner fra 64 lande. Projektlederen har oplyst, at projektet har indhentet godt 14 mio. transaktioner til en samlet værdi af 11.090 mia. kr.

Det fremgår endvidere af projektbeskrivelsens punkt 2.2, at projektets målgruppe er *”alle personer, virksomheder og selskaber mv., der i perioden 1. juli 2009 – 30. juni 2013 har haft transaktioner mellem udvalgte danske pengeinstitutter og de udvalgte lande, som Skatterådet har givet SKAT tilladelse til at indhente oplysninger på”*.

Vedrørende anmeldelse til Datatilsynet har projektet oplyst, at Projekt Money Transfer I foretog anmeldelse til Datatilsynet i 2010 som en opdatering af SKATs anmeldelse med betegnelsen ”Administration af kontrol- og inddrivelsesopgaven”. Da der ikke er indhentet andre oplysningstyper i Projekt Money Transfer II, er der ikke sket yderligere anmeldelse til Datatilsynet i forbindelse med opstarten af Projekt Money Transfer II.

Ad 2. del - Bearbejdning af oplysningerne

Om bearbejdningen af data er det uddybende forklaret i den tekniske håndbog⁷, at alle data fra Projekt Money Transfer I og Projekt Money Transfer II er samlet i en Money Transfer database. De fleste data er relateret til et cpr.nr. eller et cvr.nr., men på grund af manglende data fra pengeinstitutterne er det ikke muligt i alle tilfælde. Herudover kan der mangle data i nogle af felterne, ligesom der kan mangle data for enkelte perioder. Ligeledes er der kun tale om oplysninger om pengeoverførsler, mens overførsler via check og kreditkort ikke er omfattet.

Når data er klargjort, bliver de indlæst i SKATs Data Warehouse (Business Objects), hvor der er udarbejdet et specielt univers med begrænset adgang.

Med hensyn til oplysningspligten i persondataloven fremgår følgende af drejebogen for Projekt Money Transfer II⁸:

”De indhentede oplysninger fra pengeinstitutter er undtaget fra oplysningspligten i persondataloven i henhold til PDL § 30, stk. 2, nr. 6.”

Det er således projektets opfattelse, at oplysningspligten ikke gælder, fordi den registreredes interesse i at få kendskab til oplysninger findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige interesser, herunder bl.a. kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgaver. For en nærmere gennemgang af oplysningspligten i persondataloven henvises til afsnit 3.2.2.

Ad 3. del - Visitering

Når data er blevet klargjort, starter udsøgningen. Projektmedarbejdere har forklaret, at udsøgningen starter med, at der søges på et ord i Money Transfer databasen, fx ”løn”. Som resultat af søgningen dannes en bruttoliste over alle personer, hvor der er registreret en pengeoverførsel vedrørende ”løn”.

⁶ Teknisk håndbog, juni 2014, side 3.

⁷ Teknisk håndbog, juni 2014, side 3f.

⁸ Afsnit 5.2 Persondataloven. Om brugen af drejebøger henvises til afsnit 4.2.

Herefter gennemgår projektets visitatorer de enkelte personer på bruttolisten med henblik på at afklare, om pengeoverførslen umiddelbart ser ud til at stemme med de oplysninger, som SKAT i øvrigt har registreret på personen. Når udsøgningen vedrører løn, vil det eksempelvis blive tjekket, hvad personen har selvangivet som løn. Det tjekkes også i Money Transfer databasen, om der har været andre overførsler til/fra personen end løn. Det er ikke sikkert, at alle personer på bruttolisten når at blive gennemgået. Som udgangspunkt vil visitatorerne starte med de personer, hvor der er overført de største beløb.

Hvis den indledende visitering viser, at der er overensstemmelse mellem de overførte beløb og SKATs oplysninger, sker der ikke videre.

Hvis den indledende visitering viser, at der ikke umiddelbart er overensstemmelse mellem de overførte beløb og SKATs oplysninger, bliver personen overført til en sagsbank. Ifølge projektets drejebog⁹ består sagsbankerne af regneark, hvoraf de udsøgte sager fremgår. Sagsbankerne bliver placeret på Projekt Money Transfer IIs lukkede sharepoint. Det er fra disse regneark, at sagsbehandlerne vælger sager til kontrol. Sagsbehandlerne bliver informeret om, hvilken sagsbank de skal vælge sager fra. Projektejeren har oplyst, at dette betyder, at der ikke nødvendigvis vil ske en gennemgang af alle sager i sagsbankerne, idet der sker en løbende prioritering af de udsøgte sager.

Når en sagsbehandler vælger en sag til kontrol, bliver personen slettet fra sagsbanken. Herefter startes kontrolsagen op i SKAT Ligning. I forbindelse med opstarten af kontrolsagen vil de udsøgte data fra Money Transfer databasen som hovedregel blive journaliseret på sagen i SKAT Ligning.

3.2 Vurdering af fremgangsmåden ved udsøgning og visitering af sager

3.2.1 Opbevaring af data

Det fremgår af persondatalovens § 5, stk. 5, at indsamlede oplysninger ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

Det vil være en konkret vurdering i den enkelte situation, hvor længe identificerbare oplysninger kan opbevares. I den forbindelse skal der lægges afgørende vægt på, om en fortsat opbevaring af oplysningerne tjener et sagligt formål.

Reglen i persondatalovens § 5, stk. 5 om opbevaring af data bidrager til at sikre mod en unødvendig ophobning af data. For at undgå en ophobning af data er det nødvendigt, at SKAT opstiller konkrete retningslinjer for sletning af data, hver gang SKAT indsamler data. Dette fremgår også af Sikkerhedsbekendtgørelsens § 10, stk. 2 samt Vejledning til Sikkerhedsbekendtgørelsen, § 10, stk. 2.¹⁰

Desuden fremgår det af persondatalovens § 43, stk. 2, nr. 9, at en anmeldelse til Datatilsynet skal indeholde oplysninger om tidspunktet for sletning af oplysningerne.

⁹ Afsnit 3 Udsøgning af kontrolemler.

¹⁰ BEK nr 528 af 15/06/2000 (Sikkerhedsbekendtgørelsen) og VEJ nr 37 af 02/04/2001.

I SKATs Sikkerhedshåndbog for risikoejere¹¹ fremgår følgende om sletning af data:

”Indsamlede oplysninger skal slettes eller anonymiseres, når det ikke længere er nødvendigt for den dataansvarlige at være i besiddelse af oplysningerne i en form, der gør det muligt at identificere den enkelte person”.

Vedrørende Projekt Money Transfer er, som nævnt i afsnit 3.1, alle data fra både Projekt Money Transfer I og Projekt Money Transfer II samlet i en Money Transfer database. Dvs. at alle indsamlede data for perioden 1. juli 2004 til 30. juni 2013 ligger i databasen. Projektet har oplyst, at der ikke på noget tidspunkt er slettet data i databasen.

Ligeledes er Projekt Money Transfer I anmeldt til Datatilsynet i 2010 som en opdatering af SKATs anmeldelse med betegnelsen ”Administration af kontrol- og inddrivelsesopgaven”.

Om tidspunktet for sletning af oplysninger fremgår følgende af anmeldelsens punkt 9:

”Personkategori A Oplysninger vedrørende angivelses- og afregnings forhold, herunder listestemoplysninger føres på arkiv senest i det 6. år efter forholdets udløb. Øvrige oplysninger føres på arkiv senest i det 6. år efter en virksomheds afmeldelse fra registrering. Der må opbevares en kopi af registeret for hvert af de sidste 5 år. Oplysninger på arkiv må opbevares i 5 år efter udgangen af det år, hvori oplysningerne er overført til arkiv. Alle oplysninger skal slettes efter opbevaringsperiodens udløb”.

Borger- og retssikkerhedschefen vurderer, at der generelt i SKAT er risiko for, at der ikke bliver taget konkret stilling til spørgsmålet om opbevaring af data, idet det alene fremgår af SKAT Sikkerhedshåndbog for risikoejere, at indsamlede oplysninger skal slettes eller anonymiseres, når det ikke længere er nødvendigt for SKAT at være i besiddelse af oplysningerne.

Borger- og retssikkerhedschefen anbefaler derfor, at SKAT:

- Vurderer, om det er tilstrækkeligt, at spørgsmålet om opbevaring af data alene er omtalt i SKATs Sikkerhedshåndbog for risikoejere, og i givet fald om der er tilstrækkeligt kendskab til spørgsmålet om opbevaring af data i organisationen.
- Sikrer sig, at der for alle nuværende og fremtidige indsamlinger af data er opstillet klare retningslinjer for sletning af data, og at disse retningslinjer bliver fulgt.

Med hensyn til Money Transfer II projektet, er det Borger- og retssikkerhedschefens vurdering, at det ud fra oplysningerne i anmeldelsen til Datatilsynet er uklart, hvornår data i Money Transfer databasen skal slettes.

På denne baggrund anbefaler Borger- og retssikkerhedschefen, at SKAT konkret tager stilling til, hvor længe data må opbevares i Money Transfer databasen for at sikre, at der ikke opbevares data i unødvendigt omfang.

¹¹ Fra 5. december 2014, version 4, afsnit 42. Indsamling af personoplysninger.

3.2.2 Oplysningspligt efter persondataloven

Det fremgår af persondatalovens § 29, stk. 1, at det påhviler den dataansvarlige at give meddelelse til den registrerede om følgende oplysninger, som ikke er indsamlet hos den registrerede:

- 1) Den dataansvarliges og dennes repræsentants identitet.
- 2) Formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt.
- 3) Alle yderligere oplysninger, som er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser.

Meddelelsen skal gives ved registreringen af oplysningerne.

Der er tale om, at den dataansvarlige af egen drift skal give den registrerede meddelelse om de nævnte oplysninger.

Af persondatalovens § 29, stk. 2 og 3 fremgår en række undtagelser til oplysningspligten. Oplysningspligten gælder ikke, hvis:

- Den registrerede allerede er bekendt med de oplysninger, der skal gives meddelelse om.
- Registreringen eller videregivelsen af oplysningerne udtrykkeligt er fastsat ved lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov.
- Underretning af den registrerede viser sig umulig eller er uforholdsmæssig vanskelig.

Herudover findes en række yderligere undtagelser til oplysningspligten i persondatalovens § 30, stk. 1 og 2. Oplysningspligten gælder således ikke, hvis:

- Den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv.
- Den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige interesser, herunder navnlig til:
 - 1) Statens sikkerhed,
 - 2) Forsvaret,
 - 3) Den offentlige sikkerhed,
 - 4) Forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i straffesager eller i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv,
 - 5) Væsentlige økonomiske eller finansielle interesser hos en medlemsstat eller Den Europæiske Union, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender, og
 - 6) Kontrol-, tilsyns- eller reguleringsopgaver, herunder opgaver af midlertidig karakter, der er led i den offentlige myndighedsudøvelse på de i nr. 3-5 nævnte områder.

Når SKAT indsamler oplysninger hos andre end den registrerede, er det derfor vigtigt, at SKAT tager stilling til, om meddelelsen af oplysninger kan undlades med henvisning til en af undtagelsesbestemmelserne i persondataloven.

SKAT har beskrevet reglerne om oplysningspligt i Den juridiske vejledning¹². Herudover har SKAT udarbejdet en sagsbehandlervejledning om oplysningspligten efter persondataloven, der har til formål *”at give retningslinier for, hvornår, i hvilket omfang og på hvilket tidspunkt af sagsforløbet oplysningspligten skal opfyldes”*.

¹² Den juridiske vejledning 2016-1, afsnit A.A.6.4 Oplysningspligt efter persondataloven.

Som nævnt i afsnit 3.1 fremgår det af Projekt Money Transfer IIs drejebog, at projektet mener, at de indhentede oplysninger fra pengeinstitutter er undtaget fra oplysningspligten i henhold til persondatalovens § 30, stk. 2, nr. 6.

Projekt Money Transfer II har i et notat af 16. januar 2014 vedrørende oplysningspligten i persondataloven redegjort for brugen af undtagelsesbestemmelsen i persondatalovens § 30, stk. 2, nr. 6. Det er således Projekt Money Transfer IIs opfattelse, at der kan ske undtagelse fra oplysningspligten ud fra følgende vurdering:

- *”at den omhandlede indsamling af oplysninger fra danske pengeinstitutter er sket som led i SKATs kontrolopgaver vedrørende ikke beskattede indtægter fra udlandet,*
- *at formålet med indsamlingen er at opklare og forfølge eventuelt skatteunddragelse,*
- *at der ifølge det oplyste måtte antages at være nærliggende risiko for, at indsamlingens kontroløjemed ville have været forspildt, hvis der bliver givet meddelelse om indhentningen af kontroloplysningerne*
- *at den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne ikke findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv.”*

Denne undtagelse fra oplysningspligten er blevet tiltrådt af Jura, Proces og Administration i mail af 5. februar 2014.

Om undtagelsesbestemmelsen i persondatalovens § 30, stk. 2, nr. 6 fremgår følgende af Vejledning om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 om behandling af personoplysninger¹³:

”Indskrænkningen i den dataansvarliges oplysningspligt kræver efter begge de nævnte bestemmelser i lovens § 30 en konkret afvejning af de modstående interesser, som er anført. Afvejningen må foretages for hver enkelt oplysning for sig med den virkning, at der, såfremt sådanne hensyn kun gør sig gældende for en del af de i lovens § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1, nævnte oplysninger, skal gives den registrerede meddelelse om de øvrige oplysninger. I visse tilfælde kan selve det forhold, at der er indsamlet oplysninger om den registrerede, dog være af en sådan fortrolig karakter, at der ikke påhviler den dataansvarlige en pligt til at give underretning om nogen af de i § 29, stk. 1 nævnte oplysninger, idet den registrerede i givet fald vil få kendskab til, at der er indsamlet oplysninger om den pågældende hos tredjemand.

.....

Med udtrykket ”afgørende hensyn” er det tilkendegivet, at undtagelse fra oplysningspligten kun kan gøres, hvor der er nærliggende fare for, at privates eller offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning. Bevisbyrden herfor påhviler den dataansvarlige”.

¹³ VEJ nr. 126 af 10/07/2000, afsnit 2.3.4. Yderligere undtagelser fra oplysningspligten.

Videre fremgår det af Den juridiske vejledning¹⁴:

”Undtagelsesbestemmelsen i PDL § 30, stk. 2, nr. 6, om hensynet til kontrol mv. kan anvendes, hvis det efter en konkret afvejning – af på den ene side hensynet til den registreredes interesse i at få kendskab til oplysninger og på den anden side afgørende kontrolhensyn – vurderes, at der er nærliggende og konkret fare for, at det offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning, fx i tilfælde hvor behandlingen sker i forbindelse med planlægning af uanmeldt kontrol”.

I sagsbehandlervejledningen fremgår følgende om undtagelsesbestemmelsen i persondatalovens § 30, stk. 2, nr. 6¹⁵:

”Endvidere kan behandlingen være undtaget fra oplysningspligten, hvis hensynet til kontrol tilsiger det, jf. persondatalovens § 30, stk. 2, nr. 6. Der skal for hver enkelt oplysning foretages en afvejning af på den ene side hensynet til den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne og på den anden side afgørende hensyn til moms- og skattekontrollen, jf. bemærkningerne herom under punkt B.1 om bl.a. ombudsmandens udtalelse vedrørende afslag på aktindsigt i en skattekontrolsag, jf. FOB 2004, 346 ff.”

Om ombudsmandens udtalelse fremgår følgende af sagsbehandlervejledningens afsnit B.1:

”Ombudsmandens udtalelse indebærer således, at betingelserne for helt eller delvist at fravige oplysningspligten med hjemmel i persondatalovens § 30, stk. 2, nr. 6, er, at der foreligger afgørende modhensyn af en sådan karakter, at der efter et konkret skøn er nærliggende og sandsynliggjort fare for, at kontrolhensyn vil lide skade af væsentlig betydning. Det forhold, at kontrolprocessen vanskeliggøres er ikke i sig selv et afgørende modhensyn, når selve kontrolformålet ikke samtidig lider skade af væsentlig betydning. Det er i denne sammenhæng uden betydning, om partens interesse i at kende oplysningerne antages at være mere eller mindre tungtvejende, hvis der ikke foreligger sådanne afgørende hensyn, der taler imod meddelelse af de omfattede oplysninger”.

Borger- og retssikkerhedschefen finder det positivt, at SKAT har udarbejdet en sagsbehandlervejledning, der skal sikre overholdelsen af oplysningspligten i persondataloven. Dog kan Borger- og retssikkerhedschefen konstatere, at sagsbehandlervejledningen ikke har været opdateret siden 2007. Borger- og retssikkerhedschefen vil derfor anbefale, at SKAT gennemgår sagsbehandlervejledningen med henblik på at sikre, at den er ajour eksempelvis med den seneste praksis på området.

Borger- og retssikkerhedschefen finder det desuden positivt, at Projekt Money Transfer II har fokus på at overholde oplysningspligten i persondataloven. På det foreliggende grundlag er Borger- og retssikkerhedschefen dog ikke helt overbevist om, at Projekt Money Transfer II generelt kan undtage alle oplysninger fra oplysningspligten med henvisning til persondatalovens § 30, stk. 2, nr. 6.

Borger- og retssikkerhedschefen vil derfor anbefale, at SKAT foretager en fornyet vurdering af, i hvilket omfang og med hvilke hjemler oplysninger indsamlet i Projekt Money Transfer II kan undtages fra oplysningspligten i persondatalovens § 29, stk. 1.

¹⁴ Den juridiske vejledning 2016-1, afsnit A.A.6.4.3 Undtagelser fra oplysningspligten, punkt D. Der foreligger afgørende hensyn til private eller offentlige interesser.

¹⁵ Persondataloven – sagsbehandlervejledningen om oplysningspligten efter persondatalovens kapitel 8, afsnit B.3 Sager, hvor der indsamles oplysninger fra private.

4. Sagsbehandlingen

4.1 Udsøgning af sager til undersøgelse

Det fremgår af rammen for undersøgelsen af Projekt Money Transfer II, at Borger- og retssikkerhedschefens undersøgelse bl.a. skal omfatte sagsbehandlingen i et antal tilfældigt udvalgte sager.

Til brug for undersøgelsen af sagsbehandlingen har Borger- og retssikkerhedschefen udsøgt 25 sager. Udsøgningen er sket på baggrund af et regneark, som projektets tovholder har fremsendt. Regnearket indeholder en anonymiseret oversigt over alle sager i Projekt Money Transfer II, hvor der har været kontakt til en skatteyder. Der er tale om i alt 499 sager på udsøgningstidspunktet. De 25 sager er udsøgt tilfældigt via hjemmesiden **www.random.org**.

Under gennemgangen af de 25 udsøgte sager blev to sager fravalgt, idet det blev vurderet, at de var mindre egnede til at undersøge sagsbehandlingen i Money Transfer II-projektet, fx var der tale om genoptagelse af en del af en tidligere afgørelse. Der blev herefter udsøgt to nye sager via hjemmesiden **www.random.org**.

Ud af listen på 499 sager har projektets tovholder markeret de 15 sager, som på udsøgningstidspunktet var sendt til vurdering i afdelingen Særlig Kontrol. Disse 15 sager er udtaget fra listen inden udsøgningen af de 25 sager, der danner udgangspunkt for undersøgelsen af sagsbehandlingen.

4.2 Drejebog for Projekt Money Transfer II

Der er udarbejdet en drejebog for Projekt Money Transfer II. En drejebog er et fælles arbejdsværktøj for projektdeltagerne, der indeholder anvisninger og retningslinjer, som skal følges af projektdeltagerne.

Da der er tale om et dynamisk dokument, foreligger det i flere versioner. Der er i denne undersøgelse taget udgangspunkt i versionen fra maj 2015.

Drejebogen for Projekt Money Transfer II indeholder således en række anvisninger og retningslinjer i relation til sagsbehandlingen, herunder:

- Samarbejde med andre myndigheder og internt i SKAT.
- Tavshedspligt
- Indkaldelse af materiale hos borgere og virksomheder.
- Indkaldelse af materiale hos tredjemand, fx advokater og banker.
- Fristreglerne i skatteforvaltningsloven.
- Forbud mod selvinkriminering i retssikkerhedslovens § 10.
- Indhentelse af oplysninger fra udlandet.
- Sagsbehandlingstid.
- Sagstilskæring.
- Notatpligt.
- Aktering.
- Kvalitetssikring af afgørelser ("andre øjne" konceptet).
- Rykkerprocedure.

- Ændringskoncept/afgørelseskoncept.
- Fornyet forslag.
- Oversendelse af sager til ansvarsvurdering.

Herudover henviser drejebogen til de kontrolmanualer, som forretningsområdet Indsats har udarbejdet. Ifølge Intern Meddelelse af 10. april 2014 skal kontrolmanualerne *"understøtte en ensartet og korrekt udførelse af indsatsaktiviteter, som den årlige aktivitetsplan igangsætter"*.

4.3 Vurdering af sagsbehandlingen

Borger- og retssikkerhedschefen har gennemgået sagerne ved at have fået læseadgang til SKAT Ligning, som er det sagsbehandlingssystem, der er anvendt i Projekt Money Transfer II. Herved har Borger- og retssikkerhedschefen haft adgang til at læse alle journaliserede dokumenter i de udsøgte sager.

Borger- og retssikkerhedschefen vil ved vurderingen af sagsbehandlingen koncentrere sig om væsentlige og principielle problemstillinger, som hun mener, at SKAT med fordel kan fokusere på fremadrettet. Herudover er der i bilag 1 nævnt en række yderligere observationer, som Borger- og retssikkerhedschefen har gjort ved gennemgangen af de udsøgte sager.

Ved undersøgelsen af sagerne har Borger- og retssikkerhedschefen ikke vurderet de materielle forvaltningsafgørelser, fx skatteansættelsens størrelse, men har fokuseret på, om SKATs sagsbehandling er foretaget i overensstemmelse med gældende regler og retningslinjer.

4.3.1 Oplysningspligt efter skattekontrolloven mv.

SKAT har mulighed for at pålægge både borgere og virksomheder at give oplysninger i et nærmere angivet omfang til brug for ligningen af den skattepligtige.

Hvis den oplysningspligtige ikke udleverer de ønskede oplysninger, har SKAT mulighed for at pålægge tredjemand at indsende oplysningerne.

Enhver skatteyder har således pligt til at selvangive sin indkomst, jf. skattekontrollovens § 1, stk. 1. Som led i sit arbejde kan SKAT anmode skatteyderne om oplysninger til brug for kontrol af de selvangivne oplysninger¹⁶.

For erhvervsdrivende gælder, at SKAT kan kræve indsendt regnskabsmateriale mv. og andre dokumenter, der kan have betydning for skatteligningen, jf. skattekontrollovens § 6, stk. 1. Der findes også bestemmelser om pligt til at indsende regnskabsmateriale i bl.a. momsloven og lønsumsafgiftsloven.

¹⁶ Den juridiske vejledning 2016-1, afsnit A.C.2.1.1 Oplysningspligt efter opfordring og gennemførelse af kontrol på stedet.

Bestemmelserne om oplysningspligt giver generelt SKAT vide rammer for omfanget af de oplysninger, der kan indhentes, så længe det er relevant for skatteligningen. Følgende fremgår af Den juridiske vejledning om officialprincippet¹⁷:

”Officialprincippet er princippet om, at en offentlig myndighed har pligt til at indhente alle relevante oplysninger i en sag før der træffes afgørelse.

.....

Det er en konkret vurdering, hvornår der foreligger et tilstrækkeligt grundlag til, at SKAT kan varsle en ansættelsesændring”.

Bestemmelserne indeholder heller ingen tidsmæssig begrænsning for anvendelsen af oplysningspligterne.

Om den tidsmæssige begrænsning skriver SKAT i Den juridiske vejledning¹⁸:

”Oplysningspligt og skatteforvaltningens fristregler

Fristreglerne i SFL §§ 26 og 27 knytter sig alene til selve ansættelsen. Der er hverken i skattekontrollen eller den øvrige skattelovgivning regler, der begrænser brugen af SKLs oplysningspligter i tid, dog med undtagelse af krav, der er forældede efter forældelseslovgivningen. Det er først, når resultatet af en kontrol fastslår, at der materielt kan foretages en forhøjelse, at SFLs fristregler bliver afgørende for, om der kan ske en ansættelsesændring. SKAT kan følgelig søge oplysninger og dokumenter tilvejebragt - dels fra den skattepligtige selv, dels fra tredjemand - om det eller de indkomstår, der er udtaget til kontrol, selv om den ordinære ansættelsesfrist i SFL § 26 er udløbet. Typisk vil der ikke, før kontrollen er gennemført, være grundlag for at afgøre, om der ud over det materielle grundlag for en ansættelsesændring er grundlag for at gennemføre en ekstraordinær ansættelsesændring, jf. SFL § 27, stk. 1, nr. 5.”

Projekt Money Transfer II skriver i drejebogen¹⁹:

”SKAT skal indledningsvis overveje om man i første omgang bør nøjes med at kræve oplysninger i mindre omfang, og først efter at have bedømt de indledende oplysninger eventuelt kræve yderligere oplysninger. Dog kan en sådan fremgangsmåde konkret være uhensigtsmæssig og unødigt ressourcerekrævende hos både SKAT og tredjemand, hvorfor SKAT vil kunne være berettiget til at sende én samlet anmodning, selvom dette kan betyde, at SKAT får indhentet oplysninger, som viser sig alligevel ikke at være nødvendige”.

Projektejeren har yderligere oplyst til Borger- og retssikkerhedschefen, at sagsbehandlerne arbejder ud fra et princip om, at de alene beder om de oplysninger, som er nødvendige i sagen – hverken mere eller mindre.

SKAT skal desuden i videst muligt omfang først forsøge at indhente oplysningerne hos den skattepligtige selv.

¹⁷ Den juridiske vejledning 2016-1, afsnit A.A.7.4.3 Sagens oplysning (Officialprincippet).

¹⁸ Afsnit A.C.2.1.1.3 Indhentelse af oplysninger fra tredjemand efter skattekontrollen.

¹⁹ Afsnit 5.4.2 Indkaldelse af materiale fra banker og pengeinstitutter.

Projektet skriver i sin drejebog²⁰, at der ikke forefindes et lovkrav om, at SKAT skal rykke skatteyderen for indkaldt materiale. Hvis materialet ikke er modtaget umiddelbart efter fristens udløb, så skal skatteyderen kontaktes pr. telefon. Det skal i den forbindelse oplyses, at materialet skal være SKAT i hænde inden otte dage. Hvis det ikke er muligt at opnå kontakt til skatteyderen pr. telefon, skal sagsbehandleren sende en skriftlig rykker med en frist på otte dage.

Borger- og retssikkerhedschefen kan ved gennemgangen af de udsøgte sager konstatere, at SKAT først har anmodet om oplysninger hos skatteyderen.

Borger- og retssikkerhedschefen har bemærket, at sagsbehandlerne ved opstarten af en del sager anmoder om materiale for ganske mange indkomstår. I nogle af disse sager anmodes om oplysninger for en længere periode, end oplysninger fra Money Transfer databasen vedrører, uden at det umiddelbart fremgår af sagens dokumenter, hvorfor det vurderes at være nødvendigt at indhente materiale for en længere periode.

Borger- og retssikkerhedschefen har også bemærket, at SKAT i en del sager anmoder om at få tilsendt kontoudtog for den periode, som materialeindkaldelsen vedrører. Dette sker som et supplement til, at SKAT beder borgeren eller virksomheden om at redegøre for og dokumentere pengeoverførslerne.

Det ses også i nogle af sagerne, at:

- Borgeren eller dennes rådgiver indsender materiale for en kortere periode, end SKAT har anmodet om.
- Borgeren eller dennes rådgiver ikke indsender det materiale, SKAT har anmodet om, men på anden måde dokumenterer de pengeoverførsler, som SKAT er bekendt med.
- Borgeren eller dennes rådgiver efterfølgende aftaler med SKAT, at der indsendes dokumentation for en kortere periode, end SKAT oprindeligt har bedt om.

Borger- og retssikkerhedschefen har under gennemgangen af de udsøgte sager desuden observeret, at:

- Borgeren i en sag ikke har reageret på SKATs anmodning om materiale. SKAT sender en skriftlig rykker, som borgeren heller ikke reagerer på. Der ses ikke at have været forsøg på telefonisk kontakt til borgeren. Uden yderligere forsøg på kontakt, eller anden oplysning af sagen, træffer SKAT afgørelse på det foreliggende grundlag.
- I en anden sag indsender en virksomhed ikke det materiale, som SKAT har anmodet om, hvorefter SKAT indkalder materialet fra tredjemand uden at have rykket for materialet hos virksomheden.

Det er Borger- og retssikkerhedschefens vurdering, at der i en del sager anmodes om en omfattende mængde materiale. Når skatteyderen i flere sager ikke indsender det materiale, som SKAT har anmodet om, enten fordi pengeoverførslerne kan dokumenteres på anden vis, eller fordi det er tilstrækkeligt at indsende materiale for en kortere periode, indikerer det, at der i nogle tilfælde kan være blevet anmodet om materiale, som ikke var nødvendigt i forhold til skatteligningen.

²⁰ Afsnit 6.8.6. Rykkerprocedure.

Borger- og retssikkerhedschefen vil derfor anbefale, at SKAT ved anvendelsen af oplysningspligter over for borgere og virksomheder altid overvejer, om omfanget af indkaldt materiale er nødvendigt i forhold til skatteligningen. I disse overvejelser kan fx indgå hensynet til skatteyderens tids- og resourceforbrug ved at efterkomme SKATs anmodning om oplysninger samt størrelsen af et muligt merprovenu. Det kan også indgå i overvejelserne, om SKAT anmoder om oplysninger inden for den ordinære eller ekstraordinære ligningsfrist. Eventuelt kan det være nødvendigt at indkalde materiale i flere omgange.

Vedrørende rykkerproceduren er Borger- og retssikkerhedschefen enig i, at SKAT bør forsøge at kontakte en borger eller virksomhed i de tilfælde, hvor borgeren eller virksomheden ikke har reageret på SKATs anmodning om materiale. Først herefter kan SKAT overveje, om materialet kan indhentes hos tredjemand. Ligeledes kan det være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at træffe afgørelse uden at have haft kontakt med skatteyderen. Borger- og retssikkerhedschefen vil derfor opfordre til, at projektdeltagerne er opmærksomme på at følge den rykkerprocedure, som er beskrevet i projektets drejebog.

4.3.2 Straffesager

For Projekt Money Transfer II er der udarbejdet en særlig drejebog vedrørende straffesager. Drejebogen er udarbejdet af Juridisk Administration, Straf.

Nedenfor gennemgås nogle observationer fra Borger- og retssikkerhedschefens gennemgang af de udvalgte sager.

4.3.2.1 Vurdering af/mistanke om muligt strafansvar

Om oversendelse af en sag til ansvarsvurdering fremgår det af drejebogen for straffesager²¹, at:

”De almindelige regler for oversendelse af sager til ansvarsvurdering gælder også for ansvarssager indenfor projekt ”Moneytransfer II”.

En sag skal sendes til vurdering af strafansvar, når en told-, afgifts- eller skattebestemmelse er overtrådt, og overtrædelsen er sanktioneret med straf af bøde og/eller fængsel”.

En eventuel mistanke om en strafbar lovovertrædelse er også af betydning i relation til forbuddet mod selvinkriminering i retssikkerhedslovens § 10, stk. 1. Heraf følger, at SKAT ikke kan kræve, at skatteyderen opfylder sine oplysningsforpligtelser, hvis det har betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse. Det samme gælder i forhold til tredjemand, der alene kan pålægges en oplysningspligt, hvis oplysninger skal bruges til at behandle andre spørgsmål end fastsættelse af straf, jf. retssikkerhedslovens § 10, stk. 2. Dette er beskrevet i drejebogens afsnit 5.6 Forbud mod selvinkriminering – Retssikkerhedsloven.

²¹ Afsnit 1 Oversendelse af sager til straf og administrative bøder.

Forbuddet mod selvinkriminering udgør således en begrænsning i SKATs mulighed for at indhente oplysninger hos både skatteyder og tredjemand. I relation til Projekt Money Transfer II kan problemstillingen være relevant i de sager, hvor SKAT ønsker at foretage en ekstraordinær ansættelse, fordi den skattepligtige forsætligt eller groft uagtsomt har bevirket, at SKAT har foretaget en ansættelse på et urigtigt eller ufuldstændigt grundlag, jf. skatteforvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 5.

Det fremgår da også af retningslinjerne for samarbejde med andre myndigheder (juni 2014)²²:

”Der er derfor et særligt behov for, at SKAT forud for udgående kontroller og ved andre henvendelser, mundtlige eller skriftlige, til personen, er bevidst om karakteren af og grundlaget for en foreliggende mistanke.

For at afklare karakteren af og grundlaget for en foreliggende mistanke skal der i alle sager, hvor der er mistanke om en strafbar lovovertrædelse, udarbejdes et notatark om bedømmelse af mistankegrundlag, jf. bilaget. Notatarket oprettes i det relevante journalsystem (SKAT Ligning, Captia) og det skal løbende ajourføres under sagens behandling.

I drejebogen for straffesager, afsnit 1 skriver Juridisk Administration desuden, at:

”Alle sager skal vurderes om de skal oversendes til vurdering for eventuelt strafansvar. Hvis betingelserne for at oversende en sag til ansvarsvurdering ikke er opfyldt, så skal begrundelsen for fravalget fremgå af sagsnotatet”.

I de sager, som Borger- og retssikkerhedschefen har gennemgået, kan det konstateres, at det ikke fremgår af sagsnotatet, hvorfor en sag ikke er sendt til ansvarsvurdering. Retningslinjerne i drejebogen for straffesager er således ikke fulgt på dette punkt.

I forbindelse med Borger- og retssikkerhedschefens gennemgang af de udsøgte sager ses der heller ikke at være foretaget overvejelser vedrørende mistanke om en strafbar lovovertrædelse i de sager, hvor SKAT foretager en ekstraordinær ansættelse, jf. skatteforvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 5. Det ovenfor nævnte notatark om mistankegrundlag ses heller ikke at være anvendt.

Da forbuddet mod selvinkriminering udgør en væsentlig retssikkerhedsmæssig beskyttelse af skatteyderen, er det Borger- og retssikkerhedschefens vurdering, at sagsbehandlerens overvejelser om en eventuel mistanke bør fremgå af sagen.

4.3.2.2 Underretning af skatteyderen om oversendelse af sag til ansvarsvurdering

Det fremgår af den særlige drejebog vedrørende straffesager²³, at Juridisk Administration vurderer, at i Projekt Money Transfer II bør borgeren oplyses om det, hvis sagen oversendes til vurdering for eventuelt strafansvar. Ligeledes fremgår det af projektets drejebog²⁴, at det skal oplyses til skatteyder i afgørelsen, hvis sagen sendes til ansvarsvurdering.

²² Afsnit 4 Mistanke om en strafbar lovovertrædelse.

²³ Afsnit 1. Oversendelse af sager til straf og administrative bøder.

²⁴ Afsnit 6.8.9. Sagens afslutning.

Borger- og retssikkerhedschefen har observeret, at skatteyderen i tre sager ikke er blevet orienteret om, at sagen vil blive sendt til ansvarsvurdering. I den ene sag er skatteyderen dog blevet telefonisk oplyst om, at der kan blive tale om ansvarsvurdering, men da forholdet viste sig at være strafmæssigt forældet, blev sagen aldrig sendt til ansvarsvurdering.

Borger- og retssikkerhedschefen kan således konstatere, at retningslinjerne i drejebogen for straffesager ikke er fulgt konsekvent i alle sager. Borger- og retssikkerhedschefen er enig i, at skatteyderne bør oplyses om, at deres sag sendes til vurdering for eventuelt strafansvar.

4.3.3 Inddragelse af partsrepræsentanter

Borger- og retssikkerhedschefen har i en sag observeret, at sagsbehandleren flere gange har telefonisk kontakt med skatteyderens mor, formentlig fordi skatteyderen arbejder og opholder sig en del i udlandet. Der ses ikke at foreligge en fuldmagt fra skatteyderen om, at SKAT må rette henvendelse til moren.

SKATs medarbejdere har ubetinget tavshedspligt over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, jf. skatteforvaltningslovens § 17.

Det betyder bl.a. sagsbehandlerne kun må kommunikere med en repræsentant for borgeren eller virksomheden, hvis SKAT er i besiddelse af en skriftlig samtykkeerklæring underskrevet af borgeren eller virksomheden om, at henvendelse tillige kan ske til repræsentanten for borgeren eller virksomheden. Der behøver dog ikke at foreligge en samtykkeerklæring, hvis repræsentanten er advokat, statsautoriseret eller registreret revisor, konsulent i driftsøkonomi, jf. § 1 i lov om tilskud til jordbrugets konsulentvirksomhed, eller medlem af Foreningen af Danske Revisorer. Retningslinjerne for inddragelse af partsrepræsentanter er beskrevet i SKM2008.848.SKAT.

Borger- og retssikkerhedschefen bemærker, at overholdelsen af den særlige tavshedspligt i skatteforvaltningslovens § 17 er af stor vigtighed, hvorfor projektets sagsbehandlere altid bør være opmærksomme på at sikre sig en fuldmagt fra en partsrepræsentant i de tilfælde, hvor dette er påkrævet.

5. Sager, der sendes til behandling i afdelingen Særlig Kontrol

5.1 Hvilke sager indgår i undersøgelsen

Projektets tovholder har orienteret Borger- og retssikkerhedschefen om, at der på tidspunktet for opstarten af undersøgelsen var oversendt 15 sager til behandling i afdelingen Særlig Kontrol. Af disse 15 sager er ti sager blevet behandlet i Særlig Kontrol, mens fem sager er blevet afvist af Særlig Kontrol.

Disse 15 sager indgår i Borger- og retssikkerhedschefens undersøgelse af udvælgelsen af sager, der sendes til behandling i Særlig Kontrol.

Efterfølgende er endnu en sag sendt til behandling i Særlig Kontrol. Denne sag indgår også i Borger- og retssikkerhedschefens undersøgelse af udvælgelsen af sager, der sendes til behandling i Særlig Kontrol.

5.2 Retningslinjer for oversendelse af sager til Særlig Kontrol

SKAT udsendte den 1. oktober 2013 ”Retningslinjer for oversendelse af kontrolsager mellem SKATs særlige kontrolafdeling og andre afdelinger i Indsats”.²⁵

Retningslinjerne beskriver bl.a., hvilke sager SKATs særlige kontrolafdeling skal behandle.

Der er således tre betingelser, der alle skal være opfyldt, for at en sag skal behandles i Særlig Kontrol:

- Den skal være særlig (kompleks),
- Det skal være en kontrolsag, og
- Der skal være en tydelig indikation af, at straffeloven er overtrådt på et eller flere af følgende områder:
 - § 289 vedrørende overtrædelse af særlig grov karakter af skatte-, told-, afgifts- eller tilskudslovgivningen.
 - § 289a vedrørende bl.a. afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger eller fortællelse af oplysninger, herunder undladelse af at opfylde en oplysningspligt af betydning for sagens afgørelse med forsæt til at unddrage sig eller andre betaling eller med forsæt til at opnå uberettiget udbetaling til sig selv eller andre.
 - Kapitel 28 om formueforbrydelser.
 - § 171 om dokumentfalsk.

Det er desuden et krav, at der er tale om betydelige beløb, som er fastsat til 500.000 kr. pr. skatte- eller afgiftstype/overtrædelse.

Retningslinjerne ses ikke at indeholde en nærmere præcisering eller beskrivelse af, hvad der skal til, for at en kontrolsag er særlig (kompleks), eller hvad der ligger i begrebet ”tydelig indikation”.

Ovenstående retningslinjer afspejler indholdet i projektets drejebog, hvor beskrivelsen af kriterierne for oversendelse af sager til Særlig Kontrol fremgår af afsnit 8.1:

”SKAT etablerede pr. 1. oktober 2013 afdelingen Særlig Kontrol. Afdelingen tager sig af særlige (komplekse) kontrolsager, hvor der er en tydelig indikation af overtrædelse af straffeloven.

En kontrolsag skal overføres til Særlig Kontrol, med det samme det konstateres, at der er en tydelig indikation af, at en borger eller virksomhed har overtrådt straffeloven.

²⁵ Retningslinjerne blev revideret pr. 20. april 2015, hvor bl.a. afdelingsnavne og kontaktoplysninger blev opdateret. Betingelserne for, hvornår en sag skal behandles i Særlig Kontrol, forblev uændrede.

Følgende sager skal behandles i SKATs særlige kontrolafdeling:

- *Alle sager indenfor Særlig Kontrols forretningsområde, - momskarusseller, - kædesvig og – kendte tidligere straffede personer.*
- *Alle sager, hvor der er en tydelig indikation for, at der foreligger en overtrædelse af straffelovens § 289 og § 289 a (500.000 kr. pr. skatte- eller afgiftstype).*
- *Andre sager, hvor der i øvrigt er indikation af, at der foreligger en overtrædelse af straffelovens kap. 28 om formueforbrydelser samt straffelovens § 171 om dokumentfalsk, hvor der er tale om betydelige beløb (500.000 kr.). Overtrædelse af disse bestemmelser forekommer ofte i sager, hvor der samtidig begås overtrædelser af straffelovens § 289. Det er nødvendigt at lave en samlet vurdering af sagerne af hensyn til den politimæssige efterforskning.*

Projektet har aftalt, at aktuelle sager drøftes med Christian Ekstrand, Særlig Kontrol, før oversendelse. Notatet i SKAT-Ligning ”OVERDRAGELSE AF SAG TIL SKATs SÆRLIGE KONTROLAFDELING” udfyldes”.

På baggrund af SKATs erfaringer med behandling af sager i Særlig Kontrol siden 2013 samt Borger- og retssikkerhedschefens evaluering af Særlig Kontrol, har SKAT med virkning fra den 1. januar 2016 besluttet, at Særlig Kontrol skal behandle kontROLSager, der er særligt komplekse, eller vedrører Særlig Kontrols driftsopgaver eller projekter²⁶. Det er således ikke længere afgørende, om der er en tydelig indikation af, at straffeloven er overtrådt.

Ved vurderingen af, om en kontROLSag kan betegnes som kompleks, kan der ifølge SKAT ses på, om et eller flere af følgende kendetegn er til stede:

- Sagen involverer en større kreds af skattesubjekter
- Sagen omfatter særegne forretningsmetoder
- Sagen omfatter komplekse juridiske ejerforhold
- Sagen omfatter særegne grænseoverskridende aktiviteter.

Der er ikke tale om en udtømmende liste af kendetegn, og det beror på en samlet vurdering, om en kontROLSag er kompleks.

5.3 Vurdering af, om retningslinjerne er fulgt

Borger- og retssikkerhedschefen har i de 16 sager, som har været sendt til behandling i Særlig Kontrol, gennemgået sagsnotat, skema til overdragelse af sag til SKATs særlige kontrolafdeling fra øvrig indsats samt eventuel korrespondance med relation til overdragelse af sagen. På denne baggrund har Borger- og retssikkerhedschefen vurderet, hvorvidt retningslinjerne for oversendelse af sager til

²⁶ Jf. notat af 11. januar 2016 vedrørende ”Forretningsgang for oversendelse af kontROLSager mellem Særlig Kontrol og andre afdelinger i SKAT Indsats”.

Særlig Kontrol er blevet fulgt. Ved vurderingen har Borger- og retssikkerhedschefen anvendt de retningslinjer, som blev udsendt i 2013, da sagerne er blevet oversendt i henhold til disse retningslinjer.

Borger- og retssikkerhedschefens gennemgang af de 11 sager, som er blevet behandlet i Særlig Kontrol, viser, at kriterierne for oversendelse af en sag til Særlig Kontrol enten ikke er opfyldt, eller at det er uklart, om kriterierne er opfyldt.

Således opfylder fem af sagerne ikke de opstillede kriterier for oversendelse til Særlig Kontrol, fordi unddragelsens størrelse ikke er opgjort, eller unddragelsens størrelse er opgjort til mindre end 500.000 kr., eller fordi sagen vurderes ikke at være særlig kompleks.

I de resterende seks sager er det uklart, om der er tydelig indikation for en straffelovsovertrædelse, og/eller om sagen er særlig kompleks.

I de fem sager, som er blevet afvist af Særlig Kontrol, viser Borger- og retssikkerhedschefens gennemgang, at afvisningen har været korrekt, idet ingen af sagerne opfylder alle kriterier for oversendelse til behandling i Særlig Kontrol.

Som nævnt indeholder retningslinjerne ikke en nærmere præcisering eller beskrivelse af, hvad der skal til, for at en kontrolsag er særlig (kompleks), eller hvad der ligger i begrebet ”tydelig indikation”. Det er Borger- og retssikkerhedschefens vurdering, at dette muligvis kan være med til at forklare, hvorfor det i mange af sagerne er uklart, om kriterierne er opfyldt, idet det er vanskeligt for sagsbehandlerne at foretage denne vurdering. Dette kommer også til udtryk i et par af sagerne, hvor fokus forekommer at være på unddragelsens størrelse, når det skal vurderes, om sagen skal oversendes til Særlig Kontrol.

Herudover kan Borger- og retssikkerhedschefen konstatere, at flere af sagerne er blevet oversendt til Særlig Kontrol på et tidspunkt, hvor sagsbehandlingen er langt fremme. Eksempelvis oversendes en sag til Særlig Kontrol efter, at der er sendt et forslag til afgørelse til skatteyderen. Dette viser et skisma ved ordningen med oversendelse af sager til Særlig Kontrol, idet det i nogle sager er nødvendigt med en vis grad af sagsoplysning, før det er muligt at vurdere, om den opfylder kriterierne for at blive oversendt til Særlig Kontrol.

Borger- og retssikkerhedschefen finder det positivt, at SKAT har arbejdet med at forenkle og tydeliggøre kriterierne for oversendelse af en sag til Særlig Kontrol, herunder opstillingen af kendetegn til brug for vurderingen af, om en sag er kompleks. Det vil givetvis medvirke til at imødegå nogle af vanskelighederne med at vurdere, om en sag opfylder kriterierne for oversendelse til Særlig Kontrol.

Det er dog Borger- og retssikkerhedschefens vurdering, at formålet med at oversende en sag til behandling i Særlig Kontrol ikke er opfyldt, når det sker på et tidspunkt, hvor sagsbehandlingen stort set er tilendebragt. Ligeledes vil en oversendelse til Særlig Kontrol på et sent tidspunkt i sagsbehandlingen kunne medføre en forlænget sagsbehandlingstid.

Borger- og retssikkerhedschefen vil derfor anbefale, at SKAT overvejer, hvornår en sag senest bør oversendes til behandling i afdelingen for Særlig Kontrol. Som udgangspunkt bør dette ske tidligst muligt i sagsforløbet for at kunne udnytte Særlig Kontrols kompetencer til at behandle komplekse kontrolsager.

Endelig skal det nævnes, at projekt Money Transfer IIs drejebog bør afspejle de nye retningslinjer for oversendelse af en sag til Særlig Kontrol, således at det ikke længere fremgår, at sager skal sendes til Særlig Kontrol, hvis der er en tydelig indikation af, at straffeloven er overtrådt.

6. Forholdet til og samspillet med de øvrige projekter og aktiviteter i globaliseringssegmentet

6.1 Beskrivelse af globaliseringssegmentet

SKAT udarbejder en årlig plan over kontrolaktiviteter. Aktiviteterne dækker alle typer af skat, moms, told og afgifter for både borgere og virksomheder. På borgerområdet har SKAT planlagt en række aktiviteter som følge af de udfordringer, der opstår som følge af globaliseringen.

I SKATs ”Kontrolaktiviteter 2015 – Styrket regelefterlevelse på skatteområdet” er globaliseringssegmentet beskrevet på følgende måde:

”Den stigende globalisering er en udfordring for skattebasen, idet såvel arbejdskraft, varer og kapital i højere grad udveksles med omverdenen. Udfordringen ligger i at tilrettelægge en effektiv kontrol og vejledning til borgerne i lyset af den hastige teknologiske udvikling, der finder sted. Området bliver til stadighed mere komplekst, hvilket stiller store udfordringer til omstilling og fleksibilitet i den måde, opgaverne løses på.

For at kunne afdække blandt andet den tendens har SKAT fokus på optimal udnyttelse af eksisterende internationale udvekslingsaftaler om skatteoplysninger. Det vil sige dobbeltbeskatningsoverenskomster (DBO), Tax Information Exchange Agreements (TIEA), Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) mv. Samarbejdsaftalerne er afgørende for, at SKAT fortsat kan identificere, om skattepligten i Danmark er blevet undgået på lovlig vis. Skatteministeriet arbejder til stadighed på at indgå flere udvekslingsaftaler.

.....

Aktiviteterne i forhold til globalisering er målrettet de aktiviteter, som afgør, hvor borgere er skattepligtige. Konkret udmønter det sig blandt andet i projektet om skattely, som blev vedtaget ved finanslovsforliget for 2014, og som i 2015 vil sætte ekstra ressourcer ind på at reducere ulovlig anvendelse af skattely. I skattely-projekter er der en række emner, som skal undersøges nærmere:

- *Kommanditselskabers brug og misbrug af danske regler.*
- *Salg af skattely-konstruktioner.*
- *Proforma-ledelsens sæde.*
- *Misbrug af lempelsesregler (DBO og LL § 33A).*
- *Fonde og Trusts.*
- *Fraflyttere”.*

På denne baggrund har SKAT iværksat følgende aktiviteter i 2015:

- Udenlandske skatteoplysninger (indsatsprojekt)
Projektet modtager spontane kontroloplysninger fra udlandet om danskere. Oplysningerne bliver risikovurderet, og relevante kontrolskridt bliver igangsat.
- Money Transfer (indsatsprojekt)
Projektet skal fastslå, om der er tale om skatteunddragelse ved pengetransaktioner til og fra skattelylande. Gennem kontrol og vejledning skal projektet forebygge og vise, at det ikke betaler sig at unddrage skat og afgifter ved at skjule indtægter og formuer i skattelylande.
- Internationale samarbejdsaftaler med andre skattemyndigheder (driftsopgave)
Projektet skal opfylde internationale aftaler om samarbejde mellem skattemyndigheder. Kompetent myndighed (forbindelseskantor) står for kontakt og samarbejde med udenlandske skattemyndigheder om udveksling af kontroloplysninger (skat, moms og punktafgifter) og bistand.
- Sikring af mandtal for personlige skattebetalere i Danmark (driftsopgave)
Projektet skal opretholde et korrekt mandtal for personlige skattebetalere. Det gøres ved at undersøge, om personer, der flytter til eller fra Danmark, skal betale skat i Danmark.
- Skattely (analyseprojekt)
Projektet skal styrke SKATs indsats mod grænseoverskridende skatteunddragelse. Der iværksættes en målrettet indsats over for danske skatteydere, der skjuler indtægter og formuer i skattelylande og dermed ikke betaler korrekt dansk skat.

6.1.1 Udenlandske skatteoplysninger

I projektbeskrivelsen²⁷ er projektets formål beskrevet således:

”Aktivt at gøre brug af modtagne (udvekslede) oplysninger (data) fra andre skattemyndigheder vedr. skatteydere (personer), som er fuldt skattepligtige i Danmark”.

Herefter forklares det, at projektet består af tre dele.

Første del er en analyse af de oplysninger, som er modtaget i projektet. Analysen inddrager erfaringer fra tidligere projekter på området. I analysefasen sammenholdes de modtagne oplysninger med selvangivet udenlandsk indkomst, om der er sket ind- eller udrejse samt skattepligtens omfang. Endvidere foretages tjek af, om der er givet korrekt lempelse, og om oplysningerne kan resultere i et væsentligt skatteprovenu. Endelig inddrages også risikoelementer som land og/eller indkomsttype. På baggrund af resultatet af analysen vurderes det, om der er grund til vejledningstiltag overfor bestemte persongrupper/ indkomsttyper med henblik på fremadrettet at sikre en korrekt selvangivelse.

Dernæst følger en indsatsdel, hvor der med baggrund i analyseresultaterne udvælges en målgruppe, hvor der skal foretages sagsbehandling med det formål at gøre skatteyderne efterrettelige og regulere indkomstansættelserne for skatteydere, hvor det har væsentlig skattemæssig betydning.

Tredje del består af vejledning, hvor skatteyderne skal vejledes omkring selvangivelse af udenlandske pensioner.

²⁷ Projektbeskrivelse med seneste ændring d. 5. juni 2015, afsnit 2.1.a Projektets formål?

Den 30. september 2015 er følgende opdatering sat ind i projektbeskrivelsen:

”På baggrund af erfaringer opnået i projektet sammenholdt med erfaringer fra MT- og Skattelyprojektet har borgerledelsen besluttet at den tidligere analyse-, indsats-, og vejledningsdel skal lukkes ned, og at projektet fremadrettet skal arbejde emnebaseret ud fra følgende fire fokusemner:

1) Rente- og værdipapiroplysninger fra Luxembourg, Schweiz, Guernsey, Gibraltar, Isle of Man, Jersey, Cayman Island, Monaco og Lichtenstein. Oplysningerne sammenholdes med eventuelle MT II oplysninger. Der fokuseres på skjulte formuer og manglende beskatning af afkast. Der foretages endvidere analyse af, om unddragelsen knytter sig til bestemte banker eller områder og om små kontroloplyste beløb kan dække over store formuer.

2) Skatteunddragelse på det globale arbejdsmarked. Her fokuseres på tunge komplicerede forhold, fx fortolkning af dobbeltbeskatningsoverenskomster og skattepligtsforhold. Der analyseres på, om unddragelsen knytter sig til bestemte brancher eller artikler i dobbeltbeskatningsoverenskomsterne.

3) Handel med unoterede aktier, medarbejderaktier, optionsaftaler mv. uden for landets grænser. Der tages udgangspunkt i de værdipapiroplysninger der i henhold til særlig aftale modtages fra Norge, Sverige og Finland. Der er også fokus på store værdipapirbeholdninger, der ikke er opgivet i Danmark.

4) Spontane kontroller. Sagerne er som regel enkeltstående, og afsenderlandet efterspørger som regel en respons på resultatet af kontroloplysningen. Ved kontrol sikrer vi at SKAT lever op til sine internationale forpligtelser”.

6.1.2 Internationale samarbejdsaftaler med andre skattemyndigheder

Ifølge projektbeskrivelsen²⁸ er formålet med driftsopgaven kompetent myndighed:

”at overholde Danmarks internationale forpligtelser om samarbejde i henhold til gensidige bistandsaftaler (Nordisk Bistandsaftale, EU’s bistandsdirektiv, OECD’s bistandskonvention m.v.) og understøtte det internationale kontrolsamarbejde (moms, skat og afgifter). Projektet falder i tråd med den øgede fokus der er på globaliseringen, de skattemæssige aspekter og et ønske både i EU og OECD perspektiv om øget udveksling af oplysninger til brug i kampen mod skatteunddragelse.

Målet for kompetent myndigheds opgave er, at udveksling af kontroloplysninger (moms, skat og afgifter) foregår sikkert og effektivt efter gældende regler i dansk lovgivning og indgåede internationale udvekslingsaftaler, samt sikre at udvekslede oplysninger er af så god kvalitet som muligt.

Opgaven går ud på at varetage ind- og udgangen til den officielle kommunikation med andre landes tilsvarende skatteadministrationer i konkrete skattesager, herunder uopfordret udveksling af skatteoplysninger.

²⁸ Projektbeskrivelse med seneste ændring 27. maj 2015, afsnit 2.1.a Projektets formål?

I henhold til diverse udvekslingsaftaler skal al udveksling af oplysninger mellem SKAT og udenlandske told-, skatte- og afgiftsmyndigheder foregå gennem den af SKAT udpegede kompetente myndighed. Det betyder, at SKAT-medarbejderen ikke selv må henvende sig til myndigheder i udlandet, hvis de har brug for oplysninger derfra, og at SKAT-medarbejdere ikke selv må besvare forespørgsler fra udenlandske myndigheder.

Udtrykket "den kompetente myndighed" er en fast brugt betegnelse for den funktion, der sender og modtager oplysninger fra udenlandske skattemyndigheder. På engelsk hedder udtrykket "Competent Authority". Alle lande og skattemæssigt selvstændige områder, der deltager i udveksling af oplysninger, har en kompetent myndighed".

Herudover skal projektet administrere erklæringsordningen i skattekontrollovens §§ 11 A – D om finansielle aktiver i udlandet.

6.1.3 Sikring af mandtal for personlige skattebetalere i Danmark

Ifølge projektbeskrivelsen²⁹ er formålet for denne driftsopgave:

"gennem systemudsøgninger at sikre, at personer, der skal betale skat til Danmark også kommer til det, og at det sker på et korrekt grundlag, samt at det sker på den indsatsmæssige set bedste måde".

Dette vil projektet sikre gennem følgende aktiviteter:

- At optimere og sikre korrekt mandtalsgrundlag for personlige skatteydere med udlandsrelationer.
- Via analysekontroller af personer, der ind- eller udtræder af den danske fulde/begrænsede skattepligt og/eller er omfattet af globalindkomstprincippet, at sikre korrekt registrering på mandtal og dermed afregner den korrekte skat til Danmark.
- At gennemføre kontrol af oplysninger om personer fra tredjeland, der får opholds- og arbejdstilladelse i Danmark, ud fra risiko og væsentlighedsvurdering.

6.1.4 Skattely

Folketinget har i forbindelse med finansloven for 2014 vedtaget, at SKAT afholder 10 mio. kr. årligt i perioden 2014-2017 til et projekt, der omhandler ulovlig brug af skattely.

Ifølge projektbeskrivelsen³⁰ er formålet med projektet, at:

"afdække karakteristika bag skattelykonstruktioner og dermed skabe bedre mulighed for at identificere potentielle sager om beløb, der ulovligt holdes uden for dansk beskatning.

Projektet skal med udgangspunkt i konkrete sager fokusere på såvel skatteyderne (fysiske og juridiske personer) som rådgivernes rolle.

²⁹ Projektbeskrivelse med seneste ændring 1. juni 2015, afsnit 2.1.a Projektets formål.

³⁰ Projektbeskrivelse med seneste ændring 3. juni 2015, afsnit 2.1.a Projektets formål.

Projektet skal forløbe i tæt samspil med andre indsatsprojekter, der i forvejen beskæftiger sig med skattelyproblematikken, så der sikres en effektiv og helhedsorienteret indsats med løbende videndeling og erfaringsopsamling.

Projekt Skattely ser ikke udelukkende på problemstillinger der relaterer sig til egentlige "skattelylande", men anvender en bredere afgrænsning og har tillige fokus på øvrige grænseoverskridende aktiviteter som medvirker til manglende dansk beskatning, herunder påvirkning af skattegabet.

Projektet vil tillige prøve at afdække uhensigtsmæssigheder i forbindelse med den lovlige anvendelse af skattelykonstruktioner, herunder grænsen imellem lovlige og ulovlige skattelykonstruktioner.

Projektet vil desuden afdække karakteristika bag anvendelsen af Danmark som skattelyland, herunder konstruktionerne bag".

6.2 Vurdering af forholdet til og samspillet med de øvrige projekter og aktiviteter i globaliseringssegmentet

Som det fremgår af gennemgangen af projekterne i globaliseringssegmentet i afsnit 6.1, har de enkelte projekter formål, der på forskellig vis er relevante i forhold til de udfordringer, som den stigende globalisering skaber.

Selv om projekterne har forskellige vinkler på udfordringerne ved globaliseringen, kan det ikke helt undgås, at borgere og virksomheder kan blive udsøgt til kontrol i flere projekter.

Det er derfor vigtigt, at projekterne har opstillet retningslinjer, der sikrer, at borgere og virksomheder kun bliver kontrolleret én gang for de samme forhold.

For at imødegå denne problemstilling fremgår følgende af drejebogen for Projekt Money Transfer II³¹:

"Når du har valgt en sag, skal du kontrollere, om andre i SKAT har gang i sagen. Hvis det er tilfældet kan det være, at kollegaen kan bruge MT-oplysningen, eller der skal ske koordinering af, hvem der gør hvad".

Følgende fremgår af drejebogen for Projekt Skattely³²:

"Før opstart af en sag skal det undersøges fx om der er andre igangværende eller fornylig afsluttede sager, der skal tages højde for ved gennemgangen (husk både at søge på cvr.nr og virksomhedens ejers cpr.nr.)".

³¹ Afsnit 4.1.1. SKAT-ligning og Dipsy.

³² Afsnit 4.1 Systemer.

Desuden fremgår følgende af projektbeskrivelsen for Projekt Udenlandske skatteoplysninger³³:

”Der kan opstå sager der falder ind under flere projekter. Det aftales hvilket projekt der behandler sagen”.

Endelig har projektejereren for Projekt Money Transfer II oplyst til Borger- og retssikkerhedschefen, at projektet har et godt samarbejde med de øvrige projekter i globaliseringssegmentet. Som en naturlig del af dette samarbejde aftales det mellem projekterne, hvor kontrollen af en borger eller virksomhed skal placeres, når borgeren eller virksomheden er udsøgt i flere projekter.

På denne baggrund er det Borger- og retssikkerhedschefens vurdering, at projekterne i globaliseringssegmentet er opmærksomme på, at borgere og virksomheder kun bliver kontrolleret én gang for de samme forhold, samt at samarbejdet mellem projekterne på dette punkt fungerer uproblematisk.

³³ Afsnit 2.3 Hvilke interessenter er på området?

Bilag 1: Vurdering af sagsbehandlingen

1. Enkeltstående opmærksomhedspunkter

Under gennemgangen af de udsøgte sager har Borger- og retssikkerhedschefen observeret en række punkter, som Borger- og retssikkerhedschefen mener, at projektet fremadrettet bør være opmærksomme på.

1.1 Forenklet afgørelseskoncept

Det fremgår af projektets drejebog³⁴, at SKAT har indført et forenklet afgørelseskoncept, som projektet har valgt at anvende i alle sager. Konceptet betyder, at sagsfremstillingen indarbejdes direkte i forslag til afgørelse, således at forslag til afgørelse og afgørelse bliver mere ensartede. Konsekvenser heraf er, at der altid sendes en afgørelse til skatteyderen, dvs. muligheden for alene at sende en årsopgørelse i de tilfælde, hvor skatteyderen ikke har bemærkninger til forslaget til afgørelse, jf. skatteforvaltningslovens § 20, stk. 2, ikke benyttes af projektet.

Borger- og retssikkerhedschefen har ved gennemgangen af de udsøgte sager konstateret, at der sendes en afgørelse til skatteyderen i de fleste sager. I enkelte sager fremgår det imidlertid af forslaget til afgørelse, at skatteyderen vil få en ny årsopgørelse, hvis skatteyderen ikke har bemærkninger til forslaget, dvs. der sendes ikke en afgørelse til skatteyderen. I en enkelt af disse sager ses det, at der alligevel sendes en afgørelse til trods for, at skatteyderen ikke ses at komme med bemærkninger til forslaget. Det forenklete afgørelseskoncept bliver således ikke benyttet konsekvent i alle projektets sager.

1.2 Journalisering

Borger- og retssikkerhedschefen har i flere sager observeret, at enkelte dokumenter ikke ses at være journaliseret på sagen i SKAT-Ligning, ligesom enkelte dokumenter ses at være journaliseret lang tid efter modtagelsen.

Borger- og retssikkerhedschefen vil derfor opfordre til, at journaliseringen af dokumenter altid sker i overensstemmelse med offentlighedsloven § 15, stk. 2, hvorefter dokumenter af betydning for en sag skal journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse. Udtrykket ”snarest muligt” er uddybende beskrevet i ”Vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen”, punkt 15³⁵.

1.3 Aktindsigt

En anmodning om aktindsigt er en afgørelsessag. De processuelle sagsbehandlingsregler for en afgørelsessag skal derfor overholdes, herunder begrundelse og klagevejledning.

³⁴ Afsnit 6.8.7. Ændringskoncept/afgørelseskoncept.

³⁵ VEJ nr. 9847 af 19/12/2013.

Borger- og retssikkerhedschefen har observeret, at en anmodning om aktindsigt er besvaret uden at iagttage sagsbehandlingsreglerne.

1.4 Autodatering

Borger- og retssikkerhedschefen har konstateret, at der i en sag sker autodatering af et dokument.

Brug af autodatering gør det svært at tidsfastsætte dokumenter og dermed bevare et dokumentes autencitet. Det er derfor vigtigt, at dette undgås.

1.5 Henlæggelse af sager

Borger- og retssikkerhedschefen har observeret, at skatteyderne i de fleste sager bliver orienteret om, at deres sag er blevet henlagt. Dog er der i en enkelt sag ikke givet orientering til skatteyderen om, at sagen er blevet henlagt. I en anden sag fremgår det ikke, om eller hvordan sagen er afsluttet. Der er dog ikke sendt en afgørelse, hvorfor det må antages, at sagen er henlagt.

Når der i en sag har været foretaget sagsbehandlingsskridt, typisk ved at indhente oplysninger hos skatteyderen, og sagen efterfølgende henlægges, er det Borger- og retssikkerhedschefen vurdering, at skatteyderen altid skal orienteres om henlæggelsen.

1.6 Sagsbehandlingstid

Som det fremgår af projektets drejebog³⁶, er det ikke muligt at fastlægge generelle sagsbehandlingstider, da sagerne er meget forskellige.

Hvad der er acceptabel sagsbehandlingstid, må derfor vurderes konkret i den enkelte sag.

Borger- og retssikkerhedschefen har observeret, at der i nogle sager forekommer at være en lang sagsbehandlingstid, eksempelvis:

- Der går lang tid, fra sagen modtages, til sagsbehandlingen startes op.
- Materialeindsamlingen foregår over lang tid. I én af sagerne betyder det, at ændringerne af skatteansættelsen ikke kan foretages inden for de ordinære frister.
- Lang tid mellem udsendelse af forslag til afgørelse og den endelige afgørelse.

Borger- og retssikkerhedschefen vil derfor opfordre til, at projektet løbende har fokus på at sikre den kortest mulige sagsbehandlingstid.

³⁶ Afsnit 6.7 Sagsbehandlingstid og sagstilskæring.