

# Redegørelse om kontrolsager

26. juni 2013



Til skatteministeren

## **Redegørelse om kontROLSager**

1. Forord af direktøren for SKAT .....	3
2. Indledning til redegørelsen.....	5
3. Rammer for den gennemførte undersøgelse og vurdering af retssikkerhed .....	7
4. Borger- og retssikkerhedschefens konklusioner om retssikkerhed.....	10
5. Borger- og retssikkerhedschefens konklusioner på den gennemførte undersøgelse af en række konkrete sager .....	14
6. SKATs direktionens opfølgning på Borger- og retssikkerhedschefens konklusioner .....	17

Vedlagt bilag 1 – 8.

## 1. Forord af direktøren for SKAT

Det er en grundlæggende forudsætning for SKAT som offentlig myndighed, at der er tillid til, at man som borger eller virksomhed får en ordentlig, korrekt og fagligt velbegrunderet behandling af sine skattemæssige forhold. Legitimiteten omkring opkrævningsopgaven kræver, at man som borger eller virksomhed kan forvente, at man i SKAT bliver mødt med en respekt for retssikkerhed, lighed for loven og en grundig og forståelig forklaring på, hvorfor man skal betale den skat, loven angiver.

SKAT administrerer en kompliceret lovgivning, som har til formål at sikre, at den enkelte borger og virksomhed bidrager til finansieringen af vores samfunds fællesudgifter med det regelgrundlaget tilsiger - hverken mere eller mindre.

Den opgave løfter vi i en balance mellem tillid og kontrol. Professionalisme, retssikkerhed og ordentlighed er nøglebegreber for SKAT i realiseringen af vores overordnede målsætninger: Det skal være nemt at betale den korrekte skat; vi går målrettet efter den manglende skattebetaling; og vi inddriver restancer effektivt.

SKAT skal nå disse målsætninger inden for den til enhver tid gældende lovgivning i forhold til told, skatter og afgifter. Af lovgivningen fremgår det, hvilke beføjelser og sanktionsmuligheder vi har, og det er vores opgave at fastlægge en administrativ praksis de steder, hvor lovgivningen giver rum for fortolkninger eller skøn.

En praksis er således et udtryk for, at vi lægger en linje for forståelsen af lovgivningen, som borgere og virksomheder kan støtte ret på, og som har til formål at sikre, at sager bliver behandlet og afgjort ens.

Det er helt afgørende for SKATs myndighedsudøvelse, at der på denne måde er et retssikkerhedsmæssigt grundlag for SKATs sagsbehandling.

SKAT er under forandring. Den 1. januar 2013 blev SKAT en styrelse med selvstændig ledelse. 1. april 2013 blev de hidtidige seks skatteregioner og deres regionale ledelser opløst, og SKAT er her efter en landsdækkende styrelse opbygget efter fagområder og med en ny ledelsesstruktur.

Den nye struktur betyder, at den tværgående erfaringsopsamling, vidensdeling og kvalitetssikring bliver indarbejdet i den daglige produktion, og strukturen understøtter ensartethed, retssikkerhed og høj faglighed. Samtidig er det blevet helt tydeligt, hvem der har det ledelsesmæssige ansvar for en beslutning eller afgørelse. En nærmere beskrivelse heraf kan ses i bilag 1.

Det er min opgave at sørge for, at SKAT har en konsekvent og synlig ledelse, der står i spidsen for en kulturel og værdimæssig linje, der handler om professionalisme i vores opgaveløsning, og om at vi skal tage hensyn til udviklingen i det omgivende samfund i den måde, vi udfylder SKATs myndighedsrolle.

Gennem den seneste tid har der i medierne, Folketinget og i Folketingets Skatteudvalg, været skrevet og debatteret om vores tilgang til at løse vores opgaver indenfor de givne rammer.

Skatteministeren har den 4. april 2013 bedt om en redegørelse fra SKAT om de retningslinjer, SKAT følger ved håndtering af såkaldte kontrolsager, og hvorledes retningslinjerne tilgodeser den enkeltes retssikkerhed. Ministeren har endvidere bedt om en vurdering af, om retningslinjerne har været fulgt i sager, der har været omtalt i pressen.

Samme dag, som SKAT modtog denne anmodning, bad jeg SKATs Borger- og retssikkerhedschef om den retssikkerhedsmæssige vurdering. Jeg har modtaget Borger- og retssikkerhedschefens konklusioner på baggrund af en gennemgang af de konkrete sager den 12. juni 2013 og den generelle vurdering af SKATs retningslinjer for kontrol den 14. juni 2013. Mere herom i afsnit 4, og vedrørende Borger og retssikkerhedschefen, se bilag 3.

Borger- og retssikkerhedschefen har i sine konklusioner fremført flere kritikpunkter i forhold til SKATs sagsbehandling, og det kan jeg selvfølgelig ikke være tilfreds med. Jeg beklager de kritisable forhold og vil tage skridt til at forbedre kvaliteten i sagsbehandlingen, så lignende situationer kan undgås fremover.

Jeg har sammen med direktionen i SKAT taget en række tiltag for at styrke retssikkerheden i håndteringen af kontrolsager. Tiltagene skal ses som en direkte konsekvens af den gennemførte undersøgelse og den kritik, som Borger og retssikkerhedschefen rejser. Samtidig vil jeg gerne understrege, at direktionen har arbejdet med retssikkerhed som emne som en integreret del af den nyligt gennemførte organisationsændring i SKAT.

I den offentlige kritik af SKATs virksomhed er vi blevet bebrejdet, at vi gemmer os bag vores ubetingede tavshedspligt ved ikke at kommentere de konkrete sager, der har været frembragt i pressen. Det er vigtigt for mig at slå fast, at der ikke ligger selvbeskyttende motiver bag, men alene en forholden sig til de rammer, der er givet for SKATs virksomhed i skatteforvaltningsloven, offentlighedsloven, forvaltningsloven og persondataloven. For nærmere beskrivelse af tavshedspligten se bilag 8.

At enkeltpersoner og virksomheder i nogle tilfælde selv vælger offentligt at frembringe deres side af et sagsforløb med SKAT, fritager os ikke fra at overholde disse lovgivningsmæssige rammer. Denne redegørelse indeholder derfor ikke en offentliggørelse af konkrete sager, eller de undersøgelser, der er foretaget af SKAT eller SKATs Borger- og retssikkerhedschef. Redegørelsen beskriver alene de overordnede konklusioner på baggrund af undersøgelserne og de skridt, som direktionen af SKAT har taget for at opretholde en legitimitet omkring det danske skattevæsen.

På vegne af direktionen, ledere og medarbejdere i SKAT kan jeg kun forsikre, at vi finder denne legitimitet af aller yderste vigtighed og vil gøre vores bedste for at værne om den.

Jesper Rønnow Simonsen  
Direktør, SKAT

## 2. Indledning til redegørelsen

Skatteministeren bad den 4. april 2013 om en redegørelse fra SKAT om de retningslinjer, SKAT følger ved håndtering af såkaldte kontrolsager, og hvorledes retningslinjerne tilgodeser den enkeltes retssikkerhed. Ministeren har endvidere bedt om en vurdering af, om retningslinjerne har været fulgt i de sager, der har været omtalt i pressen.

Direktøren for SKAT bad SKATs Borger- og retssikkerhedschef om at foretage denne vurdering, da Borger- og retssikkerhedschefen har særlig indsigt i retssikkerhedsmæssige spørgsmål. På den baggrund har Borger- og retssikkerhedschefen fremsendt en gennemgang af de konkrete sager samt en generel vurdering af SKATs retningslinjer for kontrol. Direktøren for SKAT har modtaget disse henholdsvis d. 12. og 14. juni 2013.

SKAT er forpligtet til at overholde tavshedspligten - også i denne redegørelse. For nærmere beskrivelse af tavshedspligten se bilag 8. Derfor er det ikke nævnt, hvilke konkrete sager, der er blevet undersøgt. De undersøgelser, der er modtaget af direktøren for SKAT, indeholder personfølsomme oplysninger og vil derfor ikke blive udleveret til offentligheden.

SKAT er organiseret i tre forretningsområder (Kundeservice, Indsats og Inddrivelse) og tre ressourceområder (HR, IT og Økonomi). Skattekontrollen er forankret i Indsats, hvor der er 8 afdelinger med fokus på hver sit hovedområde.

Da der er bedt specifikt om en redegørelse for retningslinjerne ved håndteringen af *kontrolsager* og borgernes retssikkerhed, er det naturligt, at det i særlig grad er forretningsområdet Indsats, der vil være i fokus, herunder afdelingen for Økonomisk Kriminalitet, der bl.a. behandler sager, hvor der formodes at være strafbare forhold, og der derfor er et helt særligt retssikkerhedsmæssigt aspekt.

Afdelingen Økonomisk kriminalitets fokus er rettet mod økonomiske sager inden for SKATs forretningsområde, hvor der er tale om en strafbar eller formodet strafbar overtrædelse, og hvor sagen er af betydeligt omfang, og/eller der er tale om særlige sager om organiseret kriminalitet, om særegne forretningsmetoder eller på anden måde sager af særlig kvalificeret karakter. Sagerne løses oftest i samarbejde med andre myndigheder i ind- og udland, og SKAT bistår andre myndigheder med opklaring som led i en fælles samfundsmæssig indsats.

Grundlaget for SKATs administration er gældende lovgivning, som vedtaget af Folketinget. Det gælder dels de materielle skatte- og afgiftsregler, dels de processuelle regler om, hvordan forvaltningen skal udføre sagsbehandlingen. Den Juridiske Vejledning indeholder beskrivelser af den lovgivning, der regulerer skatte- og afgiftsmæssige forhold mv., samt de processuelle regler, der styrer SKATs forvaltning. Vejledningen gengiver tillige den praksis, der foreligger på de enkelte lovområder og udtrykker SKATs opfattelse af, hvordan et givent lovområde skal forvaltes og er bindende for SKATs ansatte.

Derudover er der internt i SKAT en række retningslinjer, som de ansatte har pligt til at følge. Det er eksempelvis retningslinjer om, hvem der i SKAT kan behandle konkrete sagstyper. På SKATs intranet er alle vejledninger og retningslinjer gjort tilgængelige.

Hvad angår kontrolsager, jf. bilag 5, som er temaet for denne redegørelse, vil sagsforløbet kunne variere afhængigt af sagens indhold.

Forud for en kontrolsag vil der internt i SKAT være foretaget en udvælgelse af skatteyderen til kontrol. Udvælgelsen til kontrol kan eksempelvis ske som led i et indsatsprojekt, hvor der på et givent område sættes ind bredt med alt fra en vejledningsindsats til decideret kontrol eller på baggrund af indkomstoplysninger mv.

Et kontrolforløb kan fx startes ved, at SKAT besøger skatteyderen, der afholdes møde, eller i forbindelse med at SKAT indhenter materiale til brug for en kontrol.

Når SKAT har undersøgt et givent skattemæssigt forhold, vil sagen enten blive lukket, eller også vil SKAT foreslå ændringer i skatteansættelsen. Hvis SKAT foreslår ændringer i skatteansættelsen, sker dette ved, at der udarbejdes en agterskrivelse, som er et forslag til afgørelse og sagsfremstilling, hvor der er anført de punkter, som SKAT har set på og foreslår ændringer til. Ændringer skal begrundes.

Agterskrivelse og sagsfremstilling sendes i høring hos skatteyderen. Dette skal dels være med til at sikre, at skatteansættelsen sker på det korrekte faktiske grundlag, dels sikre at skatteyderen får lejlighed til at forholde sig til SKATs forslag til afgørelse inkl. begrundelse. Derved sikres skatteyderen mulighed for at imødegå SKATs vurdering, før der foreligger en endelig afgørelse.

En afgørelse om en skatteansættelse kan påklages i det almindelige klagesystem. Det er centralt for skatteyderens retssikkerhed, at der er klageadgang.

### 3. Rammer for den gennemførte undersøgelse og vurdering af retssikkerhed

Denne redegørelse er udarbejdet på baggrund af SKATs Borger- og retssikkerhedschefes gennemgang af et antal konkrete sager suppleret af et antal interne undersøgelser i SKAT. Sagerne har alle været omtalt i forskellige medier. Hertil kommer en række drøftelser om borgeres og virksomheders retssikkerhed mellem SKAT og forskellige interessenter herunder FSR Danske Revisorer, Danske Advokater og formanden for Skatterådet.

Borger- og retssikkerhedschefens undersøgelser vedrører flere forskellige sager, og vurderingen omfatter skattemæssige forhold, sagsbehandlingsprocesser og afgørelser med hjemmel i forskellige dele af skattelovgivningen. Sagerne har været behandlet i flere af SKATs tidligere skatteregioner og er behandlet og afgjort i perioden 2004-2013. Flere af sagerne verserer i klagesystemet for så vidt angår deres materielle indhold (altså spørgsmålet om selve skatteansættelsen).

#### *Borger- og retssikkerhedschefens metode for undersøgelsen*

I forbindelse med Borger- og retssikkerhedschefens undersøgelse har hun bedt de relevante områder i SKAT om en kort redegørelse for hele sagsforløbet i den konkrete sag, projektbeskrivelse, drejebøger og alle aktlister.

Efterfølgende har Borger- og retssikkerhedschefen spurgt ind til konkrete forløb og løbende fået tilsendt yderligere materiale. Derudover har Borger- og retssikkerhedschefen haft adgang til SKATs journalsager.

Borger- og retssikkerhedschefen har haft en del uddybende spørgsmål, som er stillet skriftligt, hvorefter svar ligeledes er modtaget skriftligt. I nogle sager er svarene dokumenteret med yderligere materiale, og derudover er der i to sagskomplekser blevet afholdt møder med alle sagsbehandlere og involverede chefer for at få uddybende forklaringer.

Derudover har Borger- og retssikkerhedschefen modtaget relevante interne meddelelser og vejledninger.

Borger- og retssikkerhedschefen har ved undersøgelsen af sagerne ikke vurderet de skatteretlige materielle spørgsmål eller spørgsmål omkring forældelses- og genoptagelsesfrister. Denne afgrænsning er sket på baggrund af, at enkelte af de undersøgte sager allerede har fundet deres afslutning enten i klagesystemet eller ved domstolene. Derudover er der enkelte sager, der verserer i klagesystemet, hvorfra der afventes afgørelser.

Der har i pressen også været fokus på eventuelt læk af fortrolige oplysninger. Borger- og retssikkerhedschefen bemærker hertil, at der i en af sagerne foreligger en politianmeldelse foretaget af den daværende koncerndirektør for Skatteministeriet. Borger- og retssikkerhedschefen har derfor ikke vurderet spørgsmålet omkring eventuelt læk af fortrolige oplysninger.

### *Overholdelse af tavshedspligten*

Ifølge skatteforvaltningslovens § 17 skal medarbejdere i SKAT iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervsmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med. Der gælder således en særlig skærpet tavshedspligt for SKATs ansatte.

Borger- og retssikkerhedschefens undersøgelser, som efter deres afslutning er afleveret til direktøren for SKAT, indeholder en udførlig gennemgang af SKATs håndtering af sagerne, og der er deri personfølsomme oplysninger både vedrørende skatteydere og ansatte i SKAT. Undersøgelser vil derfor ikke blive offentliggjort med henvisning til bestemmelserne herom i skatteforvaltningsloven, offentlighedsloven, forvaltningsloven og persondataloven. Se nærmere om tavshedsbestemmelserne i bilag 8.

Borger- og retssikkerhedschefen bemærker hertil, at hun har eftersat, at det offentliggjorte i denne redegørelse, der kommer fra de foretagne undersøgelser, efter hendes vurdering lever op til overholdelsen af tavshedspligten. Alle væsentlige kritikpunkter, som Borger- og retssikkerhedschefen har i sine undersøgelser, er medtaget i anonymiseret form, ligesom hun har haft lejlighed til, over for direktøren i SKAT, mundtligt at gennemgå de enkelte kritikpunkter.

### *Håndtering af spørgsmål om praksisændring*

Der har i mange medier og i Folketinget været en debat om håndtering af eventuelle ændringer i SKATs praksis i forbindelse med afgørelser. En del af debatten har handlet om, hvorvidt SKAT kan cirkulere afgørelser internt.

Helt generelt kan det oplyses, at SKATs sager indeholder oplysninger af særlig fortrolig karakter. En sagsbehandler må ikke skaffe sig oplysninger, som ikke er af betydning for udførelse af den pågældendes opgaver. Dermed er grænsen sat, for hvilke oplysninger der kan gives adgang til. Enhver adgang til og videregivelse af sådanne oplysninger skal være begrundet i et arbejdsbetinget, eller såkaldt tjenesteligt behov.

Konkret iagttages disse hensyn ved, at det er den person, der sidder inde med oplysningerne fx afgørelsen, der træffer beslutningen om, hvorvidt oplysningerne kan udleveres. Hvis der ikke er en saglig begrundelse for, at andre skal se en fortrolig afgørelse, må den ikke videregives, da alle har krav på, at fortrolige oplysninger holdes i den mindst mulige kreds fx i den enhed, der behandler skattesagen.

Hvis en afgørelse indeholder principiel viden, som har betydning for SKATs praksis og afgørelser, så vil den blive gjort tilgængelig i en ordentlig og styret proces. Som hovedregel offentliggøres alle afgørelser fra domstolene, principielle afgørelser fra Landsskatteretten, og alle bindende svar fra Skatterådet (hvis en afgørelse undtagelsesvist ikke offentliggøres, er det Skatterådet, der træffer beslutning herom) på [www.skat.dk](http://www.skat.dk). Afgørelser fra SKAT som 1. instans og fra Ankenævnene som 2. instans offentliggøres ikke.



Det bagvedliggende synspunkt er, at afgørelser fra SKAT som 1. instans og fra Ankenævnene som 2. instans er konkrete ske ud fra den udmeldte praksis fx ud fra retningslinjerne i Den Juridiske Vejledning. Principielle sager vil derfor være afgjort af en højere instans, fx Skatterådet, Landsskatteretten eller ved domstolene, og bliver derfor som udgangspunkt offentliggjort.

Det har været fremme i medierne, at en direktør ved en skatteregion har afvist at sende en afgørelse til en sagsbehandler ved en anden region, som efterspurgte denne til brug for sagsbehandlingen af en i medierne meget omtalt sag. Dette er ikke tilfældet. I det konkrete tilfælde blev en afgørelse efterspurgt til almindelig videndeling ved regionen i efteråret 2010 – og dette blev af ovennævnte grunde afslået.

Borger- og retssikkerhedschefen har undersøgt det faktiske forløb og konkluderer, at det sagsforløb, der er blevet beskrevet i medierne, ikke afspejler det faktiske forløb.

Der har i forløbet også været en mailveksling mellem de to regioner i SKAT i 2011 om udlevering af den nævnte afgørelse i forhold til en aktindsigtsanmodning, som en advokat havde overvejet at sende, og dermed ikke med henblik på udlevering til brug for regionens sagsbehandling i den i pressen refererede sag.

Problemstillingen omkring videndeling af oplysninger i SKAT er derfor ikke behandlet i Borger- og retssikkerhedschefens konklusioner.

#### 4. Borger- og retssikkerhedschefens konklusioner om retssikkerhed

Borger- og retssikkerhedschefen har vurderet retssikkerheden generelt og konkret i forhold til de undersøgte sager.

*Borger- og Retssikkerhedschefens vurdering af retssikkerheden i SKATs retningslinjer for kontrolsager*

Borger- og retssikkerhedschefens konklusioner på den generelle gennemgang af SKATs retningslinjer for kontrol er afleveret den 14. juni 2013 til direktøren for SKAT. I denne er også gengivet dele af en redegørelse fra Borger- og retssikkerhedschefen om landsdækkende indsatsprojekter, som blev offentliggjort i marts 2013.

*Borger- og retssikkerhedschefens redegørelse om landsdækkende indsatsprojekter i SKAT (marts 2013)*

I marts 2013 offentliggjorde Borger- og retssikkerhedschefen en redegørelse om landsdækkende indsatsprojekter i SKAT. Redegørelsen var udarbejdet som følge af et ønske om at vurdere brugen af projektformen i SKATs indsatsarbejde.

I undersøgelsen blev der taget udgangspunkt i følgende spørgsmål, der relaterer sig til den individuelle retssikkerhed:

- Hvilke konsekvenser har brugen af projektformen for borgere og virksomheder.
- Hvordan sikres korrekt regelanvendelse og ensartethed i sagsbehandlingen i de enkelte projekter.

I undersøgelsen blev der desuden taget udgangspunkt i følgende spørgsmål, der relaterer sig til den kollektive retssikkerhed:

- Hvorvidt den samlede portefølje af indsatsprojekter opfylder de overordnede mål og således medvirker til at sikre, at alle betaler de skatter og afgifter, som er fastsat i lovgivningen.
- Hvordan de konkrete projekter udvælges for at nå disse mål.

Det var Borger- og retssikkerhedschefens vurdering, at den løbende udvikling af projektformen i indsatsarbejdet har bidraget til at understøtte retssikkerhedsvisionen i Skatteministeriet, og at denne kan styrkes yderligere ved en fortsat udvikling af projektformen i indsatsarbejdet. Borger- og retssikkerhedschefen finder, at det for at styrke den kollektive retssikkerhed er vigtigt, at indsatsarbejdet rammer rigtigt, så det understøtter, at alle betaler den skat, de skal efter lovgivningen.

Borger- og retssikkerhedschefen kan konstatere, at udviklingen har været således, at indsatsarbejdet i dag typisk er organiseret i projektform, og at man som udgangspunkt kun kan behandle sager, når de hører til et projekt.

Borger- og retssikkerhedschefen kan desuden konstatere, at der er landsdækkende indsatsprojekter, der fortsætter år efter år.

Det er Borger- og retssikkerhedschefens anbefaling, at der sker en evaluering af:

- Hvilke indsatsopgaver projektformen har været særligt velegnet til for at nå de mål, man har sat sig hvert år, samt
- Om alle typer af opgaver i indsatsarbejdet er egnede til projektformen, eksempelvis hvorvidt de opgaver, som ligger i de indsatsprojekter, der fortsætter år efter år, bedre kunne organiseres i en anden form end projektformen.

En sådan evaluering vil kunne indgå som en del af baggrunden for en beslutning omkring den fremtidige organisering af indsatsarbejdet.

For at styrke den kollektive retssikkerhed er det desuden vigtigt:

- At de projekter, der udvælges og igangsættes, har det indhold, som man ud fra mål i finanslov og strategiplan og indsatsplan har valgt, samt
- At der er kontinuitet og langsigtet udvikling i valget af indsatsprojekter.

Det er Borger- og retssikkerhedschefens vurdering, at der i dag er en ubalance imellem fokus på startfasen og på slutfasen for de landsdækkende indsatsprojekter. Der er stor fokus på styring og koordinering af planlægningen og opstart af projekterne. Og der er væsentlig mindre fokus på styring og koordinering af afslutningen, herunder af anvendelsen af slutrapporterne og den viden og de erfaringer, man får fra de afsluttede projekter.

Det er Borger- og retssikkerhedschefens anbefaling, at der ses på balancen imellem de enkelte trin i forløbet for de landsdækkende indsatsprojekter, herunder enkeltdele som fx SKATs lyskurvvurdering<sup>1</sup> således, at:

- Der sikres balance imellem styring og koordinering af hele projektforsløbet fra startfasen til slutfasen samtidig med, at processer og procesbeskrivelser forenkles
- Der sikres balance imellem på den ene side indholdet i projekter og risici og på den anden side processerne og procesbeskrivelser
- Det sikres, at der sker en systematisk og samlet opsamling samt anvendelse af viden og erfaringer fra projekterne, bl.a. ved anvendelse af projekternes slutrapporter.

Borger- og retssikkerhedschefen finder, at det for at styrke den individuelle retssikkerhed er vigtigt, at det sikres, at der sker korrekt regelanvendelse og ensartet sagsbehandling i de landsdækkende indsatsprojekter samt, at sammenlignelige skatteydere omfattes af det samme projekt. Det er Borger- og retssikkerhedschefens vurdering, at det i dag er overladt til tovholderen i hvert enkelt projekt:

- At vurdere, hvilke regler der er relevante for sagsbehandlingen i projektet

---

<sup>1</sup> Grøn angiver at forholdet er belyst tilfredsstillende.

Gul angiver at der er en beskrivelse, men at der måske er behov for yderligere opmærksomhed.

Rød angiver, at beskrivelsen enten ikke indeholder en beskrivelse af punktet, eller ikke opfylder gældende retningslinjer.

- At vurdere, om der skal udarbejdes et fælles arbejdsredskab som for eksempel en drejebog
- At finde ud af, hvordan de rette skatteydere/sager udsøges
- At etablere samarbejde med kontaktpersoner fra SKATs forskellige afdelinger (tidligere Koncerncentret og regionerne) og
- At muliggøre, at projektdeltagerne mødes.

Det er Borger- og retssikkerhedschefens anbefaling, at:

- Det sikres, at der i projekterne er fokus på både de materielle skatte- og afgiftsregler og de processuelle regler samt, at tovholder og projektdeltagerne har adgang til den nødvendige juridiske rådgivning og sparring
- Det gøres obligatorisk, at der i hvert projekt udarbejdes et fælles arbejdsredskab, som eksempelvis en drejebog, der sikrer ensartet regelanvendelse, ensartet sagsbehandling og fælles forståelse i projektet. Indhold og form kan variere alt efter projektet og vil kunne udvikles i løbet af en projektperiode
- Det sikres, at sammenlignelige skatteydere bliver udsøgt til det samme projekt.
- Det sikres, at behandlingen af personoplysninger sker i overensstemmelse med persondatalovens regler, hvis det er nødvendigt at konstruere nye databaser for at kunne identificere de rette sager
- Det sikres, at de formelle retningslinjer for samarbejde imellem SKATs forskellige afdelinger (tidligere Koncerncentret og regioner) og projekterne ikke står alene, men at der også er ledelsesmæssig fokus og opbakning, da det i høj grad er dette sammen med de personlige relationer, der er afgørende for et reelt samarbejde
- Det sikres, at tovholderen har den nødvendige uddannelse og adgang til sparring og støtte til at udføre de mange forskellige opgaver i projekterne.
- Det overvejes at udarbejde retningslinjer for, hvor mange projekter samme person kan være tovholder for på samme tid
- Der gives mulighed for, at alle projektdeltagere, når det er hensigtsmæssigt, mødes fysisk for at sikre, at der tilvejebringes en fælles forståelse i et projekt.

*Borger- og retssikkerhedschefens vurdering af retningslinjerne for sagsbehandlingen i kontrolsager (juni 2013)*

Det er Borger- og retssikkerhedschefens vurdering, at der er mange regler og retningslinjer for sagsbehandlingen i kontrolsager, og at disse er dækkende i forhold til at understøtte retssikkerhedsvisionen.

Problemerne er derfor ikke mangel på retningslinjer, men snarere at det sikres, at:

- Der er kendskab til reglerne og retningslinjerne hos sagsbehandlerne
- Der skabes lettilgængeligt overblik over, hvad der findes af regler og retningslinjer, samt hvor de findes
- Der sker en optimal formidling af reglerne og retningslinjerne, herunder samspillet imellem dem

- Forholdet imellem opfyldelse af de ind imellem lidt tidskrævende sagsbehandlingsregler (fx udarbejdelse af telefonnotater, journalisering), og de konstante krav om effektivitet og opfyldelse af kvantitative løbende bliver vurderet.

Det er Borger- og retssikkerhedschefens vurdering, at det kræver et stærkt ledelsesmæssigt fokus at adressere disse problemstillinger og anbefaler derfor, at der iværksættes tiltag, der understøtter en sådan ledelsesmæssig fokusering.

## **5. Borger- og retssikkerhedschefens konklusioner på den gennemførte undersøgelse af en række konkrete sager**

Borger- og retssikkerhedschefens konklusioner på den gennemførte undersøgelse af en række konkrete sager er afleveret den 12. juni 2013 til direktøren for SKAT:

### ***Borger- og retssikkerhedschefens vurdering af sager placeret i afdelingen Økonomisk kriminalitet***

Afdelingen Økonomisk kriminalitet (ØkoKrim) bør kun behandle de særlige typer af sager om økonomisk kriminalitet, som defineret på SKATs intranet.

Hvis behandlingen af en sag forankres i flere afdelinger, er det ikke hensigtsmæssigt, at den ene afdeling er ØkoKrim, særligt hvis det ikke tydeligt fremgår, hvilke betingelser sagen opfylder for, at sagsbehandlingen sker i ØkoKrim.

Det er meget kritisabelt, når det i en af de undersøgte sager ikke er muligt præcist at fastslå, hvornår SKAT fik mistanke om, at der er begået skattesvig, hvad en mistanke var baseret på, samt hvem der foretog straffevurderingen. Det er dermed ikke muligt at vurdere, om fx retssikkerhedsloven blev overholdt ved indhentningen af oplysninger hos tredjemand.

Dokumentationen af samarbejdet mellem SKAT og politiet har i en af de undersøgte sager været helt utilstrækkelig. Dette gælder både indholdet og karakteren af SKATs samarbejdsaftaler med politiet samt SKATs anmodning om bistand i henhold til skattekontrolloven.

### ***Borger- og retssikkerhedschefens vurdering af en skattesags oplysning ved henvendelse til tredjemand***

Det fremstår ikke klart, om der i en af de undersøgte sager er sket en væsentlighedsvurdering i forbindelse med SKATs anmodning om oplysninger i henhold til skattekontrollovens § 8 D. Dette gælder både vurderingen af oplysningerne som værende af væsentlig betydning for skatteligningen samt vurderingen af, om oplysningerne skal indhentes hos skatteyderen selv eller hos tredjemand.

Det findes tvivlsomt, om angivelse af et telefonnummer er tilstrækkeligt til at leve op til kravet i skattekontrollovens § 8 D om, at oplysningerne skal vedrøre en navngiven person. Hvis personen er unavngiven, skal SKAT have Skatterådets tilladelse til at indhente oplysningerne.

### ***Borger- og retssikkerhedschefens vurdering af Skatteansættelse og SKATs indgåelse af aftaler***

Sagstilsikring er en proces, der finder sted ved fx udvælgelse af, hvilke virksomheder der udtages til kontrol, og hvilke forhold der nærmere kontrolleres. Sagstilsikring sker ikke, når de konkrete forhold, som er undersøgt ved en kontrol, skal vurderes skatteretligt. Hvis den skatteretlige vurdering involverer et skøn, kan den skønsmæssige vurdering ændre sig efter drøftelser mellem SKAT og skatteyder og efter fremlæggelse af yderligere dokumentation.

Men den endelige skattemæssige vurdering af et forhold - både den skattemæssige behandling af forholdet og beløbsfastsættelsen - bør være den samme, uanset om man når frem til et resultat ved enighed (ved aftale) eller ved en forvaltningsafgørelse fra SKAT. Det er således særdeles betænkeligt, hvis en skattemæssig behandling af nogle konkrete forhold ændres markant fra SKATs side, afhængigt af om SKAT opnår enighed med skatteyder, eller om SKAT træffer en forvaltningsafgørelse.

Det findes kritisabelt og i strid med god forvaltningsskik, hvis SKAT på den ene side vil indgå aftale med en skatteyder om en skattemæssig behandling af konkrete forhold og på den anden side senere, i en forvaltningsafgørelse gør gældende, at skatteyderne har handlet som minimum groft uagtsomt ved at selvangive med udgangspunkt i den samme skattemæssige opfattelse af de konkrete forhold.

Det er ikke i sig selv problematisk, at SKAT kan indgå individuelle betalingsaftaler, når det bedst sikrer det offentliges krav, så længe sådanne aftaler overholder gældende ret. Det er dog i høj grad problematisk og formentligt også usædvanligt, hvis SKAT indgår en betalingsaftale med en skatteyder, inden det er fastslået ved en afgørelse, at der eksisterer et skattekrav, og inden kravets størrelse er fastlagt.

En sammenkobling, hvor skatteyder forpligter sig til betaling af et ikke nærmere fastsat krav, som ikke efterfølgende kan prøves ved en højere instans, idet der ikke træffes en forvaltningsafgørelse, er yderst betænkelig og i strid med grundlæggende retsgarantier - selv hvis skatteyder/rådgiver har deltaget i forhandlinger om at nå frem til en aftale.

### ***Borger- og retssikkerhedschefens vurdering af SKATs 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 - både for så vidt angår form som indhold. SKAT bør således holde en grad af formalitet i sin tone i korrespondancen med borgere og virksomheder. Det er uacceptabelt, hvis dette ikke efterleves, og tonen bliver for familiær eller grov.

### ***Borger- og retssikkerhedschefens vurdering af SKATs interne retningslinjer for sagsbehandling***

#### ***Retningslinjer for foretagelse af arrest***

Det er problematisk, at retningslinjerne i den interne meddelelse om processen for foretagelse af arrest ikke er kendt for sagsbehandlerne og dermed heller ikke følges.

### *Retningslinjer for fremsendelse af fortrolige og følsomme oplysninger pr e-mail*

Retningslinjerne for fremsendelse af fortrolige og følsomme oplysninger er udarbejdet for, at SKAT kan efterleve de gældende regler på området og for at beskytte borgeres og virksomheders interesser. Disse retningslinjer skal følges i alle tilfælde, hvor der udveksles fortrolige eller følsomme oplysninger.

I de tilfælde, hvor e-mails ikke kan sendes krypteret, fx. hvis modtager ikke kan modtage krypterede e-mails, bør oplysningerne udveksles i et beskyttet miljø som skattemappen, i de tilfælde, hvor dette kan lade sig gøre, eller sendes med post. Det er sikkerhedsmæssigt uforvarsligt og problematisk, at retningslinjerne ikke følges - hvad enten det skyldes, at de ikke er praktisk anvendelige eller ukendskab til deres eksistens.

### *Retningslinjer for journalisering og dokumentation*

En praksis, hvor aktering ikke nødvendigvis sker dagligt, men alle akter senest ved sagens afslutning skal være arkiveret, er i strid med retningslinjerne for journalisering. Den er desuden problematisk i forhold til eventuelle anmodninger om aktindsigt eller skift af sagsbehandler fx ved sygdom, og kan i tilfælde, hvor dokumenterne indeholder personoplysninger, være i strid med reglerne i persondataloven om sletning af personoplysninger.

Det er i strid med retningslinjerne for journalisering og ikke acceptabelt, at der er dokumenter, som ikke akteres på sagerne. Eftersom SKAT har valgt at anvende elektroniske journaliseringssystemer, skal samtlige sagsakter akteres elektronisk på sagerne – arkivering af dokumenter i papirform er ikke tilstrækkeligt.

Brug af auto-datering gør det svært at tidsfastsætte dokumenter samt bevare et dokumentets autenticitet.

### *Sagsbehandlingstid*

Borger- og retssikkerhedschefen finder, at sagsbehandlingstiden har været urimelig lang i en af de undersøgte sager.



## 6. SKATs direktionens opfølgning på Borger- og retssikkerhedschefens konklusioner

På baggrund af Borger- og retssikkerhedschefens konklusioner modtaget henholdsvis 12. og 14. juni 2013 samt enkelte interne undersøgelser, har direktionen i SKAT taget fire overordnede tiltag:

### *Ændring af SKATs organisation*

Borger- og retssikkerhedschefen har i de foretagne undersøgelser peget på flere problemer i forhold til sager håndteret i afdelingen Økonomisk Kriminalitet. Herunder at dokumentationen af samarbejdet mellem SKAT og Politiet har været helt utilstrækkeligt, og at det ikke er tydeligt, hvilke betingelser en sag skal opfylde for, at sagen behandles i afdelingen Økonomisk Kriminalitet.

Direktionen i SKAT har truffet beslutning om, at indsatsen mod økonomisk kriminalitet omorganiseres. Dette sker ved, at afdelingen Økonomisk Kriminalitet nedlægges. I stedet for oprettes en mindre specialafdeling kaldet "SKATs særlige kontrolafdeling". Opgaven for afdelingen er herefter udelukkende særlige (komplekse) kontrollsager, hvor der er en tydelig indikation af overtrædelse af straffeloven. De opgaver, der i dag løses i afdelingen Økonomisk Kriminalitet, og som ikke opfylder de betingelser, skal fremover løses af andre afdelinger indenfor området Indsats.

Der opstilles klare og afgrænsede kriterier for, hvornår en skattesag kan overgives fra andre afdelinger eller forretningsområder til den særlige kontrolafdeling. Afdelingen kan som udgangspunkt ikke starte projektforløb eller konkrete sager af egen drift.

Afdelingen besættes med kvalificerede ledere og medarbejdere efter en særlig udpegningsproces, og der vil ved udpegningen også lægges vægt på at sikre profiler, der også kan håndtere komplicerede kontrollsager og øge fokus på retssikkerhed. Det tilstræbes at sikre rotation af de ansatte i afdelingen med jævne mellemrum således, at der kontinuerligt kommer friske øjne på arbejdsgange og problemstillinger. Direktionen har således allerede udpeget en ny underdirektør for afdelingen.

Beskrivelse af den nye afdeling og de tilknyttede processer, retningslinjer mv. forelægges SKATs direktion, og ændringen af SKATs organisation iværksættes pr. 1. oktober 2013.

Der er ikke tale om, at indsatsen mod økonomisk kriminalitet nedprioriteres. Den omorganiseres.

SKATs nye juridiske afdeling (JURA) har fungeret siden 1. januar 2013 og har en væsentlig rolle i at sikre en høj retssikkerhedsmæssig standard i SKAT. Afdelingens organisatoriske placering, opgaver og rolle i SKAT evalueres i januar 2014 i direktionen med henblik på en vurdering af, om der er behov for justeringer. Vedlagt som bilag 4 findes en beskrivelse af den juridiske afdeling.

### *Stærkere fokus på retningslinjer for indsatsprojekter*

Borger- og retssikkerhedschefen har i de foretagne undersøgelser blandt andet peget på behovet for en styrkelse af retssikkerhedsmæssige hensyn ved indsatsprojekter.

Direktionen i SKAT har truffet beslutning om, at som et led i organiseringen af det nye landsdækkende forretningsområde Indsats formuleres nye kontrol- og revisionsmanualer, herunder medtages en gennemgang af SKATs gældende mailpolitik, retningslinjer for informationssikkerhed og journaliseringsprocedurer. Manualerne skal være udarbejdet og godkendt af ledelsen i Indsats senest med udgangen af 2013.

Ledelsen i Indsats sikrer en involvering af SKATs Borger- og retssikkerhedschef i gennemgangen. Evt. forslag til ændringer i mailpolitik, informationssikkerhed og journalisering forelægges direktionen samtidig.

Samarbejdet med andre myndigheder, herunder politiet og anklagemyndigheden skal tage afsæt i konkrete beskrivelser af arbejdsgange, både forud for kontakten til andre myndigheder, principperne for udveksling af informationer samt benyttelse af hjemler. De gældende retningslinjer gennemgås og drøftes med de relevante samarbejdsparter med henblik på forelæggelse og godkendelse inden udgangen af 2013 af ledelsen i Indsats.

I samtlige projekter, som er omfattet af SKATs aktuelle produktionsplan for 2013, skal det sikres, at der i de såkaldte ”drejebøger” for hvert projekt, er en vejledning i hvilke retssikkerhedsmæssige og forvaltningsretlige problemstillinger, der skal iagttages i de enkelte projekter. Arbejdet afsluttes inden udgangen af august 2013 og godkendes af ledelsen i henholdsvis Kundeservice, Indsats og Inddrivelse.

Indsats skal fremover udarbejde en årlig ”gennemsigtighedsrapport”, hvori der redegøres for arbejdet med kvalitetssikring i indsatsarbejdet, og om kvalitetsstyringssystemet har fungeret effektivt. Den årlige gennemsigtighedsrapport afgives til skatteministeren via direktionen i SKAT i en sådan form, at det ikke kompromitterer den ubetingede tavshedspligt i skatteforvaltningslovens § 17. Rapporten aflægges første gang i februar 2014 for arbejdet i 2013.

#### *Iværksættelse af ledelses- og personalemæssige tiltag*

Borger- og retssikkerhedschefen har peget på kritisable forhold omkring skatteansættelse og SKATs forslag om indgåelse af aftaler med skatteydere. Derudover har SKATs egne interne undersøgelser vist, at der i nogle sager, kan være sket brud på tavshedspligten.

Direktøren i SKAT har bedt SKATs personalejuridiske kontor om i samarbejde med Kammeradvokaten at afdække, om der er grundlag for at iværksætte disciplinære sanktioner overfor de ansatte, der har været involveret i de sagsforløb, hvor der er udtalt kritik i Borger- og Retssikkerhedschefens undersøgelse og de af SKAT udarbejdede interne undersøgelser.

De pågældende ansatte er orienteret om, at dette arbejde er igangsat og afsluttes snarest muligt. Det er magtpåliggende for direktionen i SKAT, at alle regler vedrørende et sådant undersøgelsesforløb overholdes – både hvad angår frister og procedure generelt.

Endvidere har direktionen i SKAT truffet beslutning om at skærpe fokus i SKATs organisation på det ledelsesmæssige ansvar for at sikre ordentlighed og korrekthed i sagsbehandlingen og for at gribe ind med nødvendige sanktioner, når der konstateres kritisable forhold.

SKAT opdaterer derfor sit adfærdskodeks for ledere og medarbejdere i SKAT senest 1. oktober 2013. En del af opdateringen indebærer, at der udarbejdes interne retningslinjer for hvilke disciplinære sanktioner, der kan bringes i anvendelse i forhold til ledere og medarbejdere, såfremt almindelige retssikkerheds- eller forvaltningsretlige principper ikke overholdes i sagsbehandlingen.

### *Øget kvalitetssikring*

Borger- og retssikkerhedschefen har peget på, at der bl.a. er behov for at sikre, at der er kendskab til reglerne og retningslinjerne hos de sagsbehandlende medarbejdere.

Direktionen i SKAT har truffet beslutning om, at samtlige afdelinger i SKAT skal udarbejde nedskrevne retningslinjer med særlig fokus på borgernes og virksomhedernes retssikkerhed, en ordentlig og korrekt kommunikation og en klar intern ansvarsfordeling. Arbejdet igangsættes straks og skal være afsluttet og godkendt af den enkelte afdelings direktionsmedlem senest med udgangen af oktober 2013.

Endvidere skal der udarbejdes en oversigt over, hvilke grundlæggende kompetencer og vidensniveau, der bør være hos medarbejdere og ledere generelt i SKAT. Denne oversigt skal sikre, at der løbende tages initiativ til, at samtlige medarbejdere og ledere kender de grundlæggende principper i forvaltningslov, offentlighedslov, persondatalov og den for deres arbejde i øvrigt relevante lovgivning.

Oversigten godkendes i direktionen snarest, således at den kan danne grundlag for den MUS (MedarbejderUdviklingsSamtale), der gennemføres fra august 2013.

Direktionen iværksætter endvidere som en del af planlægningen af ledelsesudviklingsinitiativerne i SKAT en række temamøder om retssikkerhed. Første temamøde finder sted i august 2013, og retssikkerhed indgår også som tema på ledelsesseminaret for underdirektørgruppen og direktionen i september 2013.

Direktionen har som et væsentligt fokusområde at skabe rum for en fortløbende dialog og debat i SKAT, der kan bidrage til bedre faglig kvalitet og optimerede processer. En del af denne dialog har direktionen ansvaret for, men den skal også ske gennem den almindelige ledelsesstreng og via de rette interne dialog- og videndelingstværktøjer fx ved brug af intranet og faglige netværk. Direktionen evaluerer dialogindsatsen i januar 2014.

## Oversigt over uddrag af kritikpunkter og tiltag fra SKATs direktion

Uddrag af kritikpunkter fra Borger og retssikkerhedschefen	Tiltag fra SKATs direktion
<i>SKATs organisation</i>	
<p>Afdelingen Økonomisk Kriminalitet (ØkoKrim) bør kun behandle særlige typer af sager om økonomisk kriminalitet</p> <p>Dokumentationen af samarbejdet mellem SKAT og politiet har i en af de undersøgte sager været helt utilstrækkelig</p> <p>Det er ikke er muligt præcist at fastslå, hvornår SKAT fik mistanke om, at der er begået skattesvig, hvad en mistanke var baseret på, samt hvem der foretog straffevurderingen</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nedlæggelse af afdelingen for Økonomisk Kriminalitet</li> <li>2. Etablering af specialafdeling pr. 1. oktober 2013</li> <li>3. Klare og afgrænsede kriterier for, hvornår en skattesag overgives til en særlig kontrolafdeling</li> <li>4. Klare retningslinjer for SKATs samarbejde med andre myndigheder herunder politiet</li> <li>5. SKATs nye organisation understøtter i højere grad retssikkerhed</li> </ol>
<i>Stærkere fokus på retningslinjer for indsatsprojekter</i>	
Der er behov for en styrkelse af retssikkerhedsmæssige hensyn ved indsatsprojekter	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formulering af nye kontrol- og revisionsmanualer</li> <li>2. Involvering af Borger- og retssikkerhedschefen i gennemgangen af nye kontrol- og revisionsmanualer</li> <li>3. Retssikkerhedsmæssige problemstillinger skal indgå i alle indsatsdrejebøger</li> <li>4. Der indføres en gennemsigthedsrapport</li> </ol>
<i>Iværksættelse af ledelsesmæssige- og personalemæssige tiltag</i>	
<p>Kritik af aftaler om skatteansættelser i forbindelse med en sagstilsikring</p> <p>Kritik af sagsbehandling og grundlaget for en eventuel betalingsaftale</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. SKATs personalejuridiske kontor foretager i samarbejde med Kammeradvokaten en afdækning af, om der er grundlag for at iværksætte disciplinære sanktioner</li> <li>2. Indføres klare interne retningslinjer for, hvilke disciplinære sanktioner, der kan bringes i anvendelse i forhold til ansatte</li> <li>3. Direktøren for SKAT skærper det ledelsesmæssige ansvar for at sikre ordentlighed og korrekthed i sagsbehandlingen</li> <li>4. SKAT justerer sit adfærdskodeks for ansatte i SKAT senest 1. oktober 2013</li> </ol>
<i>Øget kvalitetssikring</i>	
<p>Kritik af SKATs kommunikation</p> <p>Generel kritik af, at interne retningslinjer ikke er fuldt ved sagsbehandling og for lang sagsbehandlingstid</p> <p>Kritik for, at der mangler kendskab i SKAT til interne retningslinjer</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Samtlige afdelinger i SKAT skal udarbejde nedskrevne retningslinjer med særlig fokus på borgernes og virksomhedernes retssikkerhed, en ordentlig og korrekt kommunikation og en klar intern ansvarsfordeling</li> <li>2. Øget fokus på retssikkerhed i SKATs leder- og medarbejderudvikling</li> </ol>