



JUSTITSMINISTERIET

Statsrevisorernes Sekretariat
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Sendt til statsrevisorerne@ft.dk

Dato: 31. august 2020
Kontor: Forvaltningsretskontoret
Sagsbeh: Jakob Ferniss Jepsen
Sagsnr.: 2020-7604-0003
Dok.: 1566799

Besvarelse af statsrevisorernes spørgsmål til forlig på Skatteministeriets område

1. Ved brev af 17. juni 2020 har statsrevisorerne anmodet Justitsministeriet om en juridisk vurdering af følgende spørgsmål til forliget indgået af Skattestyrelsen i sagen om uberettiget udbetaling af refusion af udbytteskat:

”1. Hvilke love og regler bør iagttages ved skatteministerens/Skatteministeriets beslutning om, hvorvidt man skal indgå forlig eller føre retssager i forbindelse med at få de 12,7 mia. kr. tilbage, herunder grundlovens § 46, stk. 2, hvorefter ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af Folketinget vedtagne finanslov eller i en af Folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov?

2. Henset til, at der fremadrettet formentlig vil blive indgået flere forlig i forbindelse med tilbagebetalingen af uberettiget udbetaling af refusion af udbytteskat, kan det da anses for en del af regeringens prærogativ at træffe en sådan beslutning, eller bør der lovgives herom?

3. På hvilke vilkår kan forlig indgås? Kan indgåelse af forlig have strafferetslige konsekvenser, fx udelukke efterfølgende retsforfølgelse af skyldnerne?

4. Skattestyrelsen har indgået en forligsaftale med en tysk bank, som står over for et eventuelt salg. Skattestyrelsen har oplyst, at den strafferetlige bøde, som banken efterfølgende har vedtaget i Retten i Glostrup den 23. september 2019 på 110 mio. kr., vil blive modregnet i de 86 % af salgssummen fra banken, hvis den bliver solgt. De 86 % vil således dække både bødestraf og en andel af forligssummen – dvs. både de civilretlige krav og bødekravet. Hvilke juridiske implikationer kan der være ved en sådan ”modregning” af en bøde?”

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

2.1. Med hensyn til statsrevisorernes spørgsmål 1 og 3, første led, kan Justitsministeriet, for så vidt angår det *bevillingsretlige* regelgrundlag, henviser til Finansministeriets besvarelse af 24. februar 2020 på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 215 (Alm. del, 2019-20) af 27. januar 2020, som Justitsministeriet kan henholde sig til. Af besvarelsen fremgår bl.a. følgende:

”Spørgsmålet i relation til Budgetvejledningens punkt 2.4.3 Udgifter pålagt ved dom mv. er herefter, hvorvidt pkt. 2.4.3. giver hjemmel til indgåelse af forlig.

Budgetvejledningens pkt. 2.4.3 har følgende ordlyd:

*”2.4.3 Udgifter pålagt ved dom mv.
Der er adgang til umiddelbart at afholde uforudselige udgifter, som staten ved dom tilpligtes at betale. Kan udgifterne ikke afholdes inden for den pågældende bevilling, skal Finansministeriet orienteres på det tidligst mulige tidspunkt med forslag til finansiering inden for ministerområdet, jf. punkt 3.1.1.1. Særligt om bevillinger under delloftet for driftsudgifter.
Der er adgang til at afholde uforudselige udgifter, som det må anses for overvejende sandsynligt, eventuelt efter indhentet udtalelse fra Kammeradvokaten, at staten i tilfælde af en retssag vil blive dømt til at betale. Udgifterne afholdes inden for den pågældende bevilling. Kan udgifterne ikke afholdes inden for den pågældende bevilling, skal ministeriet, inden udgiften afholdes, forelægge Finansministeriet et forslag til finansiering inden for ministerområdet, jf. punkt 3.1.1.1. Særligt om bevillinger under delloftet for driftsudgifter.”*

Det daværende Transport- og Energiministerium har i 2005 i forhold til fortolkningen af Budgetvejledningens punkt 2.4.3 Udgifter pålagt ved dom mv. over for Folketingets Finansudvalg redegjort for, om pkt. 2.4.3. giver hjemmel til indgåelse af et konkret forlig.

Der kan således henvises til Transport- og Energiministeriets besvarelse af 16. november 2005 vedrørende Finansudvalgets spørgsmål nr. 1 af 7. november 2005 ad aktstykke 25 (Aktstk. 198 - § 28 spørgsmål 1-3), hvor ministeriet udtalte sig om, hvorvidt Budgetvejledningens punkt 2.4.3. giver adgang til at afholde uforudsigelige udgifter, som staten ved dom tilpligtes at betale, eller som det må anses for overvejende sandsynligt, eventuelt efter indhentet udtalelse fra Kammeradvokaten, at staten i tilfælde af en retssag vil blive dømt til at betale.

Det blev bl.a. oplyst i besvarelsen, at ministeriet vurderede, at budgetvejledningens pkt. 2.4.3. også dækker sager til gunst for staten. Der blev således indgået forlig på grundlag af Kammeradvokatens anbefaling.

Adgangen til at indgå forlig skal i øvrigt sammenholdes med Budgetvejledningens pkt. 2.2.3 Almindelige hensyn ved disponering over bevillinger, hvorefter det fremgår følgende:

”Det gælder i almindelighed, at bevillinger skal disponeres med henblik på at opnå det formål, hvortil de er givet, og at der ved disponeringen skal vises skyldige økonomiske hensyn.”

Herefter skal der i vurderingen ved statens indgåelse af et konkret forlig inddrages skyldige økonomiske hensyn, dvs. der skal ske en vurdering af, hvordan der sikres staten det bedst mulige økonomiske resultat.

Finansministeriet kan på baggrund af ovenstående henholde sig til besvarelsen til Finansudvalget af 16. november 2005 vedrørende Finansudvalgets spørgsmål nr. 1 af 7. november 2005 ad aktstykke 25 (Aktstk. 198 - § 28 spørgsmål 1-3).

Det er således Finansministeriets vurdering, at Budgetvejledningens pkt. 2.4.3. sammenholdt med pkt. 2.2.3 også dækker indtægter for staten og kan give hjemmel til indgåelse af et konkret forlig på grundlag af Kammeradvokatens anbefaling.”

2.2. For så vidt angår grundlovens § 46, stk. 2, hvorefter ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af Folketinget vedtagne finanslov eller i en af Folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov, bemærkes det, at indgåelse af et forlig inden for de rammer, der er beskrevet ovenfor, hvor der er foretaget en vurdering af, hvordan der sikres staten det bedst mulige økonomiske resultat, ikke i almindelighed kan anses for afholdelse af en udgift. Det bemærkes for fuldstændighedens skyld – som det fremgår af Finansministeriets besvarelse af 24. februar 2020 af spørgsmål nr. 216 (Alm. del), 2019-2020, fra Folketingets Skatteudvalg – at spørgsmålet konkret vil kunne stille sig anderledes, hvis der er tale om en såkaldt direkte betaling, der fremgår som en udgift på statsregnskabet.

2.3. I forhold til de forvaltningsretlige regler og principper bemærker Justitsministeriet, at der ikke generelt kan opstilles krav om, at en offentlig myndighed har udtrykkelig hjemmel til at indgå en aftale. En myndigheds adgang til at indgå en aftale må derfor bero på sagsområdet og fortolkning af eventuelle relevante regler.

Når en offentlig myndighed er part i en retssag, gælder de almindelige forvaltningsretlige regler og principper fortsat i det offentliges virksomhed. Der henvises til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 896 (Alm. del) 2019-20 fra Folketingets Retsudvalg. De almindelige forvaltningsretlige regler og principper skal også iagttages i forbindelse med økonomiske dispositioner, jf. herved Folketingets Ombudsmands beretning nr. 2016-19. En eventuel indgåelse af et forlig, herunder vilkår heri, skal således bl.a. være lovlige og båret af saglige hensyn. Indgår myndigheden i et hierarki, vil myndighedens beslutning herom ligeledes være underlagt de almindelige tilsynsregler, der gælder for administrative over-/underordningsforhold.

3. Med hensyn til andet led i spørgsmål 3 og spørgsmål 4 kan Justitsministeriet generelt oplyse, at påtalekompetencen i straffesager som udgangspunkt tilkommer anklagemyndigheden, jf. retsplejelovens § 719. Det er således anklagemyndigheden, som vurderer, om der skal rejses tiltale i en straffesag, herunder hvem der skal rejses tiltale overfor. Det bemærkes i tilknytning hertil, at såkaldt plea-bargaining, hvor anklagemyndigheden indgår en egentlig aftale om straffrihed eller begrænset straf, ikke kan anvendes i dansk ret. Spørgsmålet om placering af det strafferetlige ansvar afgøres af domstolene. Indgåelse af forlig kan ikke ændre herpå.

For så vidt angår den konkrete forligsaftale har Justitsministeriet, som det fremgår af skatteministerens talepapir til besvarelse af samrådsspørgsmål S og T den 27. maj 2020, jf. Skatteministeriets besvarelse af 28. maj 2020 af spørgsmål nr. 449 (Alm. del) fra Folketingets Skatteudvalg, oplyst følgende til Skatteministeriet:

”Det er Justitsministeriets vurdering, at det indgåede forlig hverken indebærer et vilkår om straffrihed, eller en betingelse om, at banken kan kræve bøden betalt af Skattestyrelsen. Der vurderes således ikke at være noget strafferetligt til hinder for at indgå et sådant forlig. Det er også Justitsministeriets vurdering, at det er sagligt for danske myndigheder at indgå et forlig, der sikrer staten det bedst mulige økonomiske resultat i forbindelse med forfølgning af civilretlige krav. Under sådanne omstændigheder vurderes indholdet i aftalen om, at forligsparternes midler reduceres af den strafferetlige bøde og dermed påvirker forligssummen negativt, således at være i overensstemmelse med gældende ret”.

4. Med spørgsmål 2 spørger statsrevisorerne, om det kan anses for et regeringsprærogativ at træffe beslutning om indgåelse af forlig i forbindelse med tilbagebetaling af uberettiget udbetaling af udbytteskatterefusion, og om der bør lovgives om statens indgåelse af sådanne forlig.

Justitsministeriet bemærker, at indgåelse af sådanne forlig ikke er omfattet af et regeringsprærogativ i grundlovens forstand, og at der retligt set vil kunne lovgives herom. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der bør lovgives, bemærkes det, at besvarelsen af spørgsmålet ikke beror på en juridisk vurdering, og der henvises i den forbindelse derfor til Skatteministeriet.

Med venlig hilsen



Anne-Mette Lyhne Jensen