



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Juni 2021
– 16/2020**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Skatteministeriets behandling af straffesager

16/2020

Beretning om

Skatteministeriets behandling af straffesager

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2021

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Skatteministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i oktober 2021.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2020, som afgives i februar 2022.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-715-6
ISBN online 978-87-7434-716-3

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om Skatteministeriets behandling af straffesager

Borgere og virksomheder kan med forsæt eller ved grov uagtsomhed afgive urigtige eller vildledende oplysninger til brug for skattekontrollen for at unddrage at betale skat eller afgifter. I så fald kan de straffes med bøde eller fængsel. Skatteministeriet har opgjort, at ca. hver 10. virksomhed bevidst angiver skat og moms forkert.

Skatteforvaltningens kontrolenheder i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen sender mulige straffesager til strafferetlig behandling i Skattestyrelsens straffesagsenheder. Straffesagsenhederne har til opgave at vurdere, om sagen kan afsluttes administrativt, eller om straffesagerne skal videregives til politiet og anklagemyndigheden. Skattestyrelsen afsluttede ca. 4.500 straffesager i 2020.

Statsrevisorerne finder, at Skatteministeriets behandling af straffesager er kritisabel. Kontrolenhederne har ikke sikret, at der i alle sager foretages en vurdering af, om potentielt strafbare forhold skal sendes til strafferetlig vurdering, og Skattestyrelsens sagsbehandlingstider for behandling af straffesager er så lange, at sagerne forældes, inden de bliver strafferetligt vurderet.

Statsrevisorerne finder det meget problematisk, at mange borgere og virksomheder oplever ikke at blive straffet, når de overtræder skatte- og afgiftsreglerne, og at der er borgere og virksomheder, som skal vente længe på afgørelse af deres sag.

Statsrevisorerne

11. juni 2021

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Frank Aaen
Britt Bager
Jesper Petersen
Mette Abildgaard

Statsrevisorernes har hæftet sig ved disse undersøgelsesresultater:

- Rigsrevisionens gennemgang af udvalgte kontROLSager har vist eksempler på potentielt straffbare forhold, som uden dokumenteret begrundelse ikke er sendt til strafferetlig vurdering i Skattestyrelsen.
- Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Skattestyrelsens straffesagsenheder er mere end fordoblet fra 202 dage i 2016 til 451 dage i 2020. Konsekvenserne af den lange sagsbehandlingstid er, at mange af straffesagerne forældes og må henlægges, inden den strafferetlige vurdering er påbegyndt, og at straffen er blevet nedsat eller gjort betinget.
- Ca. 1.000 afsluttede sager er helt eller delvist forældede i perioden 2016-2020, men antallet af forældede sager kan være meget højere.
- Et betydeligt antal straffesager - 4.500 sager - har ligget klar til sagsbehandling i mere end 1 år, uden at Skattestyrelsen har påbegyndt sagsbehandlingen.
- Beholdningen af uafsluttede straffesager er tredoblet i perioden 2016-2020 fra ca. 3.600 sager til ca. 12.300 sager på grund af en stigende tilgang af sager.
- At Skattestyrelsens straffesagsenheder bør effektivisere sagsbehandlingen, så man ikke blot fokuserer på forældelse af straffesagerne, men også på sagernes økonomiske væsentlighed og gentagne overtrædelser.

Henset til, at der således er betydelig risiko for, at sagsbehandlingstiderne vil stige yderligere, og at endnu flere straffesager vil blive forældede, finder Statsrevisorerne det relevant, at Skatteministeriet i 2020 har oprettet 2 nye straffesagsenheder i Skattestyrelsen, hvorved styrelsen forventer en stagnation i væksten af uafsluttede sager.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund.....	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	6
 2. Skattestyrelsens indsats på straffesagsområdet	10
2.1. Kontrolhedernes vurdering af mulige strafbare forhold	10
2.2. Sagsbehandlingstider i straffesager	16
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	28
Bilag 2. Ordliste	32

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Karsten Lauritzen: juni 2015 - juni 2019

Morten Bødskov: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Skatteministeriets behandling af straffesager, når borgere og virksomheder begår skatte- og afgiftsunddragelse. Der er tale om skatte- og afgiftsunddragelse, når en borger eller en virksomhed med forsæt eller ved grov uagtsomhed afgiver urigtige, vildledende eller ufuldstændige oplysninger vedrørende den skat, den moms eller de afgifter, som borgeren eller virksomheden skal angive i henhold til skatte-, moms- og afgiftslovgivningen.

Skattestyrelsen regulerede i perioden 2016-2020 borgere og virksomheder med gennemsnitligt 14,3 mia. kr. årligt i nettoprovenu. En del heraf skyldes undskyldelige fejl, mens en del skyldes groft uagtsomme eller forsætlige overtrædelser, hvoraf en del kan karakteriseres som egentlig skatte- og afgiftsunddragelse. Skatteministeriet har selv opgjort, at ca. hver 10. virksomhed bevidst angiver skat og moms forkert.

Da en større del af reguleringerne derfor også kan omfatte egentlig skatte- og afgiftsunddragelse, er det vigtigt, at Skatteministeriet har en tilfredsstillende indsats over for unddragelse, dels i skatte- og momskontrollen, dels i straffesagsbehandlingen. En tilfredsstillende straffesagsbehandling bør have en forebyggende effekt på skatte- og afgiftsunddragelse, fordi borgere og virksomheder oplever, at unddragelse medfører straf. Det betyder fx, at sager ikke må forælde. Herudover følger det af almindelige retsprincipper, at strafbare overtrædelser bør have konsekvens og ikke forblive ustraffede.

Straffesagsbehandlingen for hele Skatteforvaltningen foretages i Skattestyrelsens 6 straffesagsenheder. Straffesagsenhederne afsluttede ca. 4.500 sager i 2020. Enhederne modtager sagerne fra kontrolenhederne i Skatteforvaltningen, når kontrolenhederne finder, at sagerne skal sendes til strafferetlig vurdering. Flere af Rigsrevisionens tidligere undersøgelser og revisioner har vist, at kun en begrænset del af kontrolsagerne, som potentielt er straffesager, bliver sendt til strafferetlig vurdering i Skattestyrelsen.

Straffesager

Vi bruger i beretningen betegnelsen *straffesager* som en samlet betegnelse for de sager, som sendes til strafferetlig vurdering, uanset om sagen resulterer i bødestraf, sagen sendes videre til politiet og anklagemyndigheden, eller Skattestyrelsen må frafalde sigtelsen i sagen.

Skatteforvaltningens kontrolenheder

Skatteforvaltningens kontrolenheder omfatter enheder i Skattestyrelsen, Toldstyrelsen og Motorstyrelsen, der sender sager til strafferetlig vurdering i Skattestyrelsens straffesagsenheder. Denne beretning omfatter ikke Toldstyrelsen.

Helt eller delvist forældelse af en straffesag

En straffesag kan være helt eller delvist forældet. I en sag, som er *delvist* forældet, vil dele af sagen være forældede, fx fordi overtrædelserne i ét eller flere indkomstår er forældede. I en sag, som er *helt* forældet, vil alle overtrædelser i sagen være forældede.

Formålet med denne undersøgelse er at vurdere, om Skatteministeriets indsats på straffesagsområdet er tilfredsstillende. Vi har for det første undersøgt, om kontrolenhederne i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen sikrer, at der i relevante tilfælde foretages en vurdering af, om en sag skal sendes til strafferetlig vurdering. Vi har bl.a. undersøgt, om der er retningslinjer, som kan understøtte kontrolmedarbejdernes vurderinger, og som sikrer, at vurderingerne er begrundede. Vi har for det andet undersøgt, om Skattestyrelsen sikrer tilfredsstillende sagsbehandlingstider. Det betyder i praksis, at sagsbehandlingstiderne ikke bør være så lange, at sagerne når at forælde helt eller delvist, før de bliver strafferetligt vurderet, og at sagsbehandlingstiderne generelt ikke bør stige. Sagsbehandlingstiderne bør derudover ikke være så lange, at de får indflydelse på afgørelserne i sagerne og fx betyder, at straffen må nedsættes.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i december 2020.



Hovedkonklusion

Skatteministeriets indsats på straffesagsområdet er kritisabel. Sagsbehandlingstiderne for behandlingen af et betydeligt antal straffesager er så lange, at sagerne forældes, før de bliver strafferetligt vurderet. Konsekvensen er, at mange borgere og virksomheder ikke oplever strafferetlige sanktioner, når de overtræder skatte- og afgiftsreglerne.

Kontrolhederne i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen sikrer ikke i tilstrækkelig grad, at der foretages en vurdering af, om en kontrolsag skal sendes til strafferetlig vurdering

Der er udarbejdet retningslinjer til brug for oversendelse af kontrolsager til strafferetlig vurdering, men retningslinjerne indeholder ikke eksempler på, hvornår en sag potentielt kan indeholde strafbare forhold. Retningslinjerne indeholder heller ikke beskrivelser af, hvordan kontrolmedarbejderne skal forholde sig i sager, hvor samme regler er blevet overtrådt flere gange af samme borger eller virksomhed. Det er Rigsrevisionens vurdering, at retningslinjer, som indeholder eksempler, bedre vil kunne understøtte kontrolmedarbejdernes vurdering af, hvornår sager skal sendes til strafferetlig vurdering. Retningslinjerne kan også forbedres i forhold til vurderingen af sager, hvor samme regler er blevet overtrådt flere gange af samme borger eller virksomhed.

Retningslinjerne stiller desuden ikke krav om, at begrundelser skal dokumenteres i de sager, som ikke sendes til strafferetlig vurdering, og hvor der kan være tvivl om, hvorvidt sagen indeholder potentielt strafbare forhold. Rigsrevisionens gennemgang af udvalgte sager viser eksempler på potentielt strafbare forhold, herunder sager, hvor den samme virksomhed tidligere har begået den samme overtrædelse af reglerne, uden at det er begrundet, hvorfor sagen ikke er sendt til strafferetlig vurdering.

Skattestyrelsen har lange og stigende sagsbehandlingstider for behandlingen af straffesager, og mange af sagerne forældes helt eller delvist, inden sagerne bliver strafferetligt vurderet

Straffesagernes gennemsnitlige sagsbehandlingstid i straffesagsenhederne er mere end fordoblet fra 202 dage i 2016 til 451 dage i 2020. De lange sagsbehandlingstider skyldes særligt, at der går lang tid, fra straffesagsenhederne modtager sagerne, til sagsbehandlingen påbegyndes. Ca. 4.500 sager - svarende til ca. halvdelen af sagerne, som er klar til sagsbehandling - har således ligget klar til sagsbehandling i mere end 1 år, uden at sagsbehandlingen er påbegyndt. Sagerne omfatter bl.a. social dumping, organiseret kædesvig og momskarruselsvig.

Som følge af de lange sagsbehandlingstider forældes mange af straffesagerne helt eller delvist, inden sagerne bliver strafferetligt vurderet. Skattestyrelsen har i perioden 2016-2020 registreret ca. 1.000 afsluttede sager som helt eller delvist forældede. Antallet af forældede sager kan dog være væsentligt højere. Det skyldes, at straffesagsenhederne frem til sommeren 2020 kun i begrænset omfang registrerede sager, som var delvist forældede. Derudover kan et stort antal sager i beholdningen af uafsluttede sager også være helt eller delvist forældede.

Sagsbehandlingstiderne har i flere tilfælde også været så lange, at de har haft indflydelse på afgørelserne i sagerne. Længden på sagsbehandlingstiden har således betydet, at straffen er blevet nedsat eller gjort betinget.

Skattestyrelsen har årligt afsluttet ca. 4.000-5.500 sager i perioden 2016-2020. Tilgangen af sager til straffesagsenhederne har imidlertid været stigende og har samtidig gennem hele perioden oversteget antallet af sager, som Skattestyrelsen har afgjort eller sendt videre til politiet og anklagemyndigheden. Dette har medført, at beholdningen af uafsluttede sager er steget fra ca. 3.600 sager i 2016 til ca. 12.300 sager i 2020, svarende til mere end en tredobling. Ultimo 2020 udgjorde beholdningen 2-3 års produktion af sager. Den stigende sagsbeholdning indebærer efter Rigsrevisionens vurdering en betydelig risiko for, at sagsbehandlingstiderne vil stige yderligere, og at endnu flere sager fremover vil forælde.

Skattestyrelsen har i undersøgelsesperioden gennemført forskellige initiativer for at forbedre indsatsen på straffesagsområdet. Rigsrevisionen kan dog konstatere, at initiativerne endnu ikke har vendt udviklingen, idet sagsbehandlingstiderne, antallet af forældede sager og antallet af uafsluttede sager er fortsat med at stige. Skatteministeriet har oplyst, at Skattestyrelsen som konsekvens af udviklingen oprettede 2 nye straffesagsenheder medio 2020, som i løbet af 2021 vil blive bemandet med ca. 50 årsværk.

1.2. Baggrund

Strafbestemmelser på skatte-, moms- og afgiftsområdet

2. Strafbestemmelserne for overtrædelse af skatte-, moms- og afgiftsreglerne fremgår bl.a. af momsloven, skattekontrolloven (og fra 2019 også skatteindberetningsloven), en lang række afgiftslove og straffeloven. Det fremgår således af momslovens § 81, at man kan straffes med bøde, hvis man forsætligt eller groft uagtsomt afgiver urigtige eller vildledende oplysninger til brug for afgiftskontrollen. Af skattekontrollovens § 82 fremgår det, at man kan straffes med bøde eller fængsel i op til 1½ år, hvis man begår skattesvig ved forsætligt at unddrage det offentlige skat ved at afgive vildledende eller ufuldstændige oplysninger. Derudover fastsætter straffelovens § 289 en strafferamme på fængsel i op til 8 år ved overtrædelse af skatte-, told-, afgifts- eller tilskudslovgivningen. Dette kan gøre sig gældende i sager vedrørende forsætlige unddragelser af særlig grov karakter og anvendes som udgangspunkt, når unddragelsen er over 500.000 kr. for et lovområde.

Reglerne for Skatteforvaltningens kompetence i straffesager

3. Skatteforvaltningen har til opgave strafferetligt at vurdere og videresende sager til politiet og anklagemyndigheden. Skatteforvaltningen kan også selv afslutte straffesager administrativt. Det gælder sager, hvor det skønnes, at sagen højst vil kunne medføre bødestraf, og den sigtede samtidig erklærer sig enig i overtrædelsen og indvilger i at betale bøden. I de tilfælde, hvor en sag ikke kan afsluttes administrativt, afsluttes sagen ved domstolene.

Det er domstolene, som fastsætter praksis for, hvornår en sag kan afsluttes med bøde, og hvornår en sag skal medføre frihedsstraf. På baggrund af domspraksis har Rigsadvokaten fastsat en række beløbsgrænser for, hvornår sager kan afsluttes administrativt, og hvornår sager kan medføre frihedsstraf. I de tilfælde, hvor sagen kan afsluttes med frihedsstraf, er det politiet og anklagemyndigheden, som har kompetencen til at efterforske sagen og forberede den til afgørelse ved domstolene.

Bødestørrelser i straffesager inden for Skatteministeriets område er desuden fastlagt på baggrund af domspraksis.

Det potentielle tab for staten

4. Der findes ingen eksakte opgørelser af, hvor stort et tab staten lider som følge af skatte- og afgiftsunddragelse. Tal fra Skatteministeriet viser, at Skattestyrelsen regulerede for mellem ca. 7,6 mia. kr. og ca. 17,7 mia. kr. årligt i perioden 2016-2020. Skattestyrelsen regulerede for i alt ca. 71,3 mia. kr. i perioden, svarende til gennemsnitligt ca. 14,3 mia. kr. årligt. En del heraf skyldes undskyldelige fejl, mens en del skyldes groft uagtsomme eller forsætlige overtrædelser, hvoraf en del kan karakteriseres som egentlig unddragelse. Skatteministeriet har selv opgjort, at ca. hver 10. virksomhed bevidst angiver skat og moms forkert.

Beløbsgrænser for, hvornår sager kan afsluttes administrativt i Skatteforvaltningen

På baggrund af domspraksis har Rigsadvokaten fastsat følgende beløbsgrænser for, hvornår en sag højst kan medføre bødestraf, og sagen derfor kan afsluttes administrativt af Skatteforvaltningen:

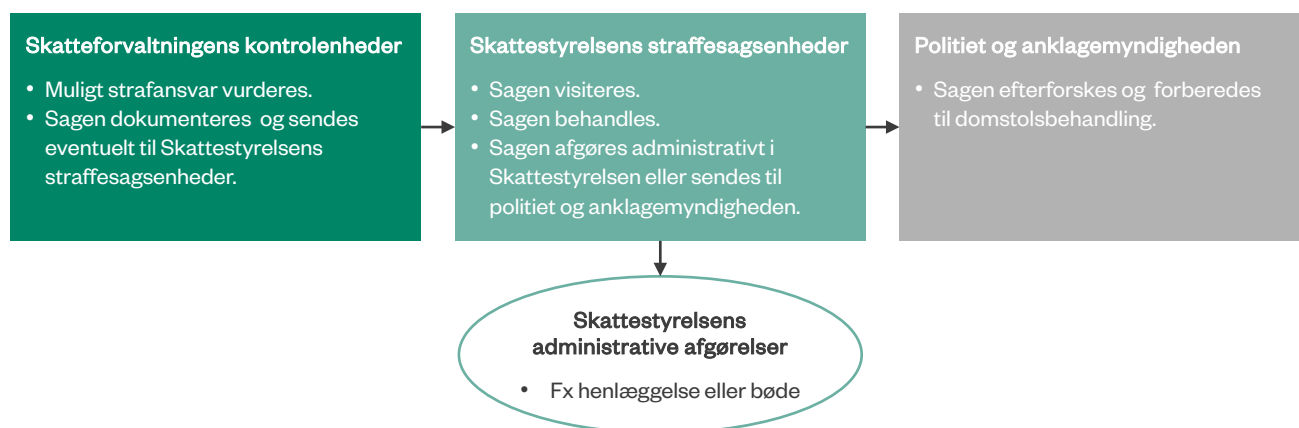
- Ved forsætlig unddragelse af skattelovgivningen, momsloven, lov om arbejdsmarkedsbidrag og lønsumsafgiftsloven op til 250.000 kr.
- Ved forsætlig unddragelse af punktafgiftslovene op til 100.000 kr.
- Ved forsætlig unddragelse af toldloven ved erhvervsmæssigt smugleri op til 15.000 kr.
- Ved forsætlig unddragelse af toldloven ved smugleri af ikke-erhvervsmæssig karakter op til 30.000 kr.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

5. Undersøgelsen tager afsæt i fordelingen af opgaverne, som er vist i figur 1.

Figur 1

Skattestyrelsens straffesagsbehandling



Note: Skatteforvaltningens kontrolenheder omfatter enheder i Skattestyrelsen, Toldstyrelsen og Motorstyrelsen, der sender sager til strafferetlig vurdering i Skattestyrelsens straffesagsenheder. Denne beretning omfatter ikke Toldstyrelsen, da sanktionspraksis vedrørende toldsager behandles særskilt som led i Rigsrevisionens opfølgning på beretningen om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet fra 2017.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 1, at straffesagsenhederne i Skattestyrelsen modtager sager fra kontrolenhederne i Skatteforvaltningen, hvor der er mistanke om overtrædelser af lovgivningen. Straffesagsenhederne behandler sagerne, der enten afsluttes med en henlæggelse, en advarsel eller en administrativ bøde i Skattestyrelsen eller videresendes til politiet og anklagemyndigheden.

Revisionskriterier og metode

6. Det er Skatteministeriets opgave at sikre, at borgere og virksomheder, som begår skatte- og afgiftsunddragelse, bliver straffet efter de bestemmelser, der findes i forskellige love på skatte- og afgiftsområdet. I de sager, hvor politiet og anklagemyndigheden efter straffeloven har kompetence til at efterforske sagerne og forberede dem til afgørelse ved domstolene, har Skatteministeriet en opgave i at behandle sagerne, inden de videresendes til politiet og anklagemyndigheden. Rigsrevisionen lægger til grund for undersøgelsen, at afgørelser i straffesager skal træffes så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt, så skatteydere, der begår skatte- og afgiftsunddragelse, straffes, og indsatsen får en forebyggende effekt i forhold til fremtidig unddragelse. Samtidig er det vigtigt, at de skatteydere, der uberettiget er blevet mistænkt for lovovertrædelser, hurtigt kan få lukket deres sag og blive rensat for mistanke.

Vi har i afsnit 2.1 undersøgt, om kontrolenhederne i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen i tilstrækkelig grad sikrer, at der foretages en vurdering af, om en kontrolsag skal sendes til strafferetlig vurdering. Dette vil være tilfældet, hvis kontrolmedarbejderen har en formodning om, at manglende eller forkerte angivelser kan indebære en strafbar overtrædelse. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har opstillet retningslinjer for kontrolmedarbejdernes vurdering af, om en kontrolsag skal sendes til strafferetlig vurdering. Retningslinjer, som beskriver eksempler på, hvornår manglende eller fejlagtige angivelser kan være strafbare, kan støtte kontrolmedarbejderne i vurderingen af, om en sag skal sendes til strafferetlig vurdering. Det bør desuden være beskrevet i retningslinjerne, hvilken betydning gentagne overtrædelser har for, om sagen skal sendes til strafferetlig vurdering. Retningslinjer kan dermed være med til at sikre, at de sager, som potentielt kan være strafbare, sendes til strafferetlig vurdering, og at vurderingerne sker på et ensartet grundlag.

Vi har derudover vurderet retningslinjerne ud fra, om de indeholder krav til, i hvilket omfang vurderinger skal dokumenteres, så begrundelser for at sende sager henholdsvis ikke sende sager til strafferetlig vurdering fremgår af sager, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt sagen skal sendes til straffesagsvurdering. Dokumentation skal bidrage til at skabe gennemsigtighed og vished for, at kontrolenhederne i tilstrækkelig grad får vurderet, om sagerne skal sendes til strafferetlig vurdering. Korte begrundelser i sager, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt manglende eller forkerte angivelser er strafbare, vil desuden give et bedre grundlag for, at Skatteministeriet kan følge op på og evaluere, om det er de rigtige sager, der sendes til strafferetlig vurdering.

Retningslinjerne bør desuden indeholde krav om, at sagerne kvalitetssikres. Kvalitetssikringen skal sikre korrekt sagsbehandling og afgørelser.

Desuden har vi undersøgt, hvordan Skattestyrelsen og Motorstyrelsen i praksis foretager vurderinger af eventuelle strafbare forhold. Det har vi gjort ved at gennemgå 70 kontrolsager (65 fra Skattestyrelsen og 5 fra Motorstyrelsen). Vi har undersøgt, om sagerne med afsæt i opstillede eksempler indeholder en vurdering af, om urigtige angivelser kan være strafbare, og en begrundelse, både når sagen sendes til strafferetlig vurdering, og når sagen ikke sendes til strafferetlig vurdering. 14 af de 70 sager er udvalgt, fordi virksomhederne gentagne gange havde angivet forkert. Vi har undersøgt, hvilken betydning gentagne overtrædelser har for vurderingen af, om sagen skal sendes til strafferetlig vurdering. Vi har desuden gennemgået alle 70 sager for, om sagerne er blevet kvalitetssikret af en anden medarbejder end den ansvarlige sagsbehandler.

Vi har udvalgt sagerne, så de ligger over Skatteministeriets beløbsgrænser for, hvornår en sag skal sendes til strafferetlig vurdering. Vi har desuden udvalgt sagerne inden for beløbsintervaller, hvilket har sikret, at sager med både mindre og store reguleringer indgår i undersøgelsen – dog med en overvægt af sager med store reguleringer, da det især er vigtigt i disse sager, at sagen bliver vurderet for, om urigtige oplysninger kan være strafbare. Gennemgangen af kontrolsager er ikke repræsentative for alle kontrolsager i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen. Gennemgangen giver en indikation af, om Skattestyrelsen og Motorstyrelsen i relevante tilfælde foretager en vurdering af, om sagerne skal sendes til strafferetlig vurdering, og om sagerne bliver kvalitetssikret.

Sagsbehandlingstid

Sagsbehandlingstiden kan opgøres inkl. og ekskl. den tid, sagen ligger i bero hos andre myndigheder. Sagsbehandlingstiden inkl. berotid hos andre myndigheder er udtryk for den samlede sagsbehandlingstid, som skatteyderen oplever, mens sagsbehandlingstiden ekskl. berotid er udtryk for den sagsbehandlingstid, som Skattestyrelsen, der behandler sagen, alene er ansvarlig for.

K1-, K2- og K3-sager

Skattestyrelsens straffesager omfatter overordnet set 3 typer af sager. *K1-sagerne* omfatter almindelige ordensbødesager, hvor fx Skattestyrelsen har givet en bøde for kortvarig kørsel i et afgiftsbelagt køretøj, uden at der er betalt afgift. *K2-sagerne* er skærpede ordensbødesager, fx bøder givet efter punktafgiftslovene, hvor Skattestyrelsen konstaterer, at en virksomhed ikke har betalt afgift efter de enkelte loves bestemmelser. *K3-sagerne* er straffesager, hvor der er tale om egentlig unddragelse af skatter, moms og afgifter, og hvor overtrædelsen typisk har en mere alvorlig karakter.

20 af de 50 forældede straffesager, som Rigsrevisionen har udvalgt, er ordensbødesager (K1- eller K2-sager), mens 30 sager er undtagelsessager (K3-sager).

I afsnit 2.2 har vi undersøgt, om Skattestyrelsen sikrer tilfredsstillende sagsbehandlingstider for behandlingen af straffesagerne. Der er i lovgivningen ikke fastsat tidsrammer for behandlingen af skattesager, og Skatteministeriet har ikke opstillet mål for eller en øvre grænse for længden af sagsbehandlingen i Skatteforvaltningen. Det følger dog bl.a. af Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling, at afgørelser skal træffes så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt. Vi har lagt til grund, at sagerne ikke må forælde helt eller delvist. Med delvist mener vi fx, at overtrædelser i nogle indkomstår, som indgår i sagen, er forældede. Vi har desuden lagt til grund for undersøgelsen, at sagsbehandlingstiderne generelt ikke bør stige. Endelig har vi lagt til grund, at sagsbehandlingstiderne ikke må være så lange, at de får indflydelse på afgørelserne i sagerne og fx betyder, at straffen må ned sættes.

For at undersøge udviklingen i sagsbehandlingstiden har vi opgjort sagsbehandlingstiderne for alle afsluttede straffesager i perioden 2016-2020, fra sagerne modtages i straffesagsenhederne, til sagerne afsluttes eller videresendes til politiet og anklagemyndigheden (bruttosagsbehandlingstiden). Vi har desuden ud fra det totale datasæt opgjort, hvor lang tid sagerne har ligget klar til sagsbehandling i sagsbunken af uafsluttede sager. Skatteministeriet har opgjort, hvor lang tid sagsbehandlingen i gennemsnit har taget, fra den påbegyndes, til sagen afsluttes eller videresendes til politiet og anklagemyndigheden (den effektive sagsbehandlingstid). Vi har opgjort sagsbehandlingstiden både inkl. og ekskl. den tid, sagen har ligget i bero hos andre myndigheder. Sagsbehandlingstiden inkl. berotid er den tid, der har betydning for, om en sag forældes.

Vi har desuden opgjort det totale antal straffesager, som er registreret som forældede i perioden. Ved opgørelsen har vi medtaget sager, som er helt eller delvist forældede. Vi har desuden foretaget en nærmere gennemgang af 50 forældede straffesager for at undersøge, hvor i kontrol- og strafferetsbehandlingen sagerne forælder og årsagerne til forældelsen. De 50 sager er udvalgt tilfældigt inden for Skattestyrelsens 3 sagskategorier (K1-, K2- og K3-sager), så alle kategorier af straffesager indgår i undersøgelsen. Sagerne er udvalgt blandt de sager, som har haft en sagsbehandlingstid på 1 år eller mere i straffesagsenhederne. Sagsgennemgangen er ikke repræsentativ for alle straffesager, men viser i hovedtræk, hvor i kontrol- og strafferetsbehandlingen sagerne forælder og årsagerne til forældelsen.

Vi har endvidere undersøgt, om der blandt de uafsluttede straffesager er sager, som reelt kan være forældede, men som ikke er registreret som forældede. Dette har vi gjort for at vurdere, om antallet af forældede sager reelt er højere end det, som fremgår af Skattestyrelsens registreringer.

Derudover har vi undersøgt udviklingen i antal afsluttede straffesager sammenholdt med tilgangen af sager i perioden 2016-2020. Hvis der løbende modtages flere sager, end der afsluttes, vil beholdningen af uafsluttede sager stige, hvilket indebærer en risiko for, at sagsbehandlingstiderne vil stige, og at flere sager fremover vil forælde.

Desuden har vi undersøgt, om sagsbehandlingstiden har haft indflydelse på afgørelserne i sagerne. Sagsbehandlingstiden kan ifølge Skattestyrelsen påvirke afgørelsen i en straffesag, idet en lang sagsbehandlingstid i en sag, hvor de skriftlige beviser ikke er sikret, kan gøre det vanskeligt og mere resursekrævende at løfte bevisbyrden eller at sandsynliggøre, at unddragelsen er begået forsætligt eller groft uagtsomt. Vi har gennemgået 50 afsluttede straffesager for at undersøge, om der er eksempler herpå. Sagerne er på samme måde som ovenfor udvalgt, så vi har sikret, at alle sagskategorier indgår i undersøgelsen. Sagsgennemgangen er ikke repræsentativ for alle straffesager, men gennemgangen kan vise, om der har været tilfælde, hvor sagsbehandlingstiden har haft indflydelse på sagens afgørelse, herunder selve strafudmålingen.

Endelig har vi gennemgået lovgivningen på området og indstillingerne til Skattestyrelsens direktion om straffesagsområdet.

7. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

8. Undersøgelsen handler om Skattestyrelsens behandling af straffesager. Vi har dog også inddraget kontrolindsatsen for så vidt angår kontrolenhedernes vurderinger af, om sagerne bør sendes til strafferetlig vurdering i straffesagsenhederne. Sidstnævnte betyder, at vi ikke har set på hele kontrolindsatsen, men kun på den del, som afslutter kontrollen, og hvor kontrolmedarbejderen vurderer, om sagen skal sendes videre til strafferetlig vurdering. Vi har heller ikke vurderet politiets og anklagemyndighedens indsats i undersøgelsen. Vi har desuden ikke undersøgt, om afgørelserne i straffesagerne er korrekte, og vi er ikke gået ind i de juridiske problemstillinger, som ligger til grund for afgørelserne.

Toldstyrelsens kontrolenheder leverer også sager til straffesagsenhederne i Skattestyrelsen. Beretningen omfatter imidlertid ikke Toldstyrelsens kontrolenheder. Det skyldes, at Rigsrevisionen i forbindelse med opfølgning på beretningen om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet fra 2017 følger op på Toldstyrelsens arbejde med at øge anvendelsen af sanktioner, herunder anvendelsen af administrative bøder over for virksomheder, der i gentagne tilfælde har fejl i fortoldningen.

Alle skatte- og afgiftstyper er inddraget i undersøgelsen med undtagelse af toldområdet. Det skyldes, at mange straffesager indeholder overtrædelser på flere skatte- og afgiftsområder.

Undersøgelsen omfatter perioden 2016-2020. For denne periode har vi set på udviklingen i sagsbehandlingstider, antallet af forældede sager og antallet af afsluttede sager sammenholdt med tilgangen af sager. Sidstnævnte har vi undersøgt for at vurdere den fremtidige udvikling i antallet af uafsluttede sager.

9. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Skattestyrelsens indsats på straffesagsområdet

10. Dette kapitel handler om, hvorvidt Skatteministeriets indsats på straffesagsområdet har været tilfredsstillende i perioden 2016-2020. Vi har undersøgt:

- om kontrolenhederne i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen i tilstrækkelig grad sikrer, at der foretages en vurdering af, om en kontrolsag skal sendes til strafferetlig vurdering
- om Skattestyrelsen sikrer tilfredsstillende sagsbehandlingstider for behandlingen af straffesager.

2.1. Kontrolhedernes vurdering af mulige strafbare forhold

11. Vi har undersøgt, om kontrolenhederne i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen i tilstrækkelig grad sikrer, at der foretages en vurdering af, om en kontrolsag skal sendes til strafferetlig vurdering i én af Skattestyrelsens straffesagsenheder. For det første har vist undersøgt, om Skatteministeriet har opstillet retningslinjer, som kan sikre, at de sager, som potentielt kan være strafbare, sendes til strafferetlig vurdering, og at vurderingerne sker på et ensartet grundlag. For det andet har vi undersøgt, hvordan Skattestyrelsen og Motorstyrelsen i praksis foretager vurderinger af, om en sag skal sendes til strafferetlig vurdering.

Retningslinjer for kontrolhedernes vurdering af mulige strafbare forhold

12. Vi har undersøgt, om kontrolenhederne i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen har opstillet retningslinjer, der kan understøtte kontrolmedarbejdernes vurdering af potentielle strafbare forhold og sikre, at de sager, som potentielt kan være strafbare, sendes til strafferetlig vurdering. Vi har vurderet retningslinjerne ud fra, om de beskriver eksempler, som kan understøtte kontrolmedarbejderens vurdering af, hvornår manglende eller fejlagtige angivelser potentielt kan være strafbare, så sagen skal sendes til strafferetlig vurdering. Det bør desuden være beskrevet i retningslinjerne, hvilken betydning gentagne overtrædelser har for vurderingen af, om sagen skal sendes til strafferetlig vurdering.

Vi har derudover vurderet retningslinjerne ud fra, om de indeholder krav til, i hvilket omfang vurderinger skal dokumenteres, så begrundelser for at sende sager henholdsvis ikke sende sager til strafferetlig vurdering fremgår af sager, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt sagen skal sendes til straffesagsvurdering. Dokumentationen skal bidrage til at skabe gennemsigtighed og vished for, at kontrolenhederne i tilstrækkelig grad får vurderet, om sagerne skal sendes til strafferetlig vurdering. Korte begrundelser i sager, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt manglende eller forkerte angivelser er strafbare, vil desuden give et bedre grundlag for, at Skatteministeriet kan følge op på og evaluere, om det er de rigtige sager, der sendes til strafferetlig vurdering.

Retningslinjerne bør desuden indeholde krav om, at sagerne kvalitetssikres. Kvalitetssikringen skal sikre korrekt sagsbehandling og korrekte afgørelser.

13. Det fremgår af generelle retningslinjer for kontrollen gældende for Skattestyrelsen og Motorstyrelsen, at kontrolmedarbejderne gennem hele kontrolforløbet skal vurdere, om kontrollen giver anledning til mistanke om strafbare overtrædelser af skatte-, moms- eller afgiftslovgivningen. Det betyder, at hvis det efter en konkret vurdering antages, at en skatteyder med forsæt eller på grund af grov uagtsomhed har unddraget skat, moms eller afgifter, skal sagen sendes til strafferetlig vurdering hos Skattestyrelsens straffesagsenheder.

Det fremgår videre, at en sag ikke skal sendes til strafferetlig vurdering, hvis sagen er strafferetligt forældet eller falder under beløbsgrænsen for, hvornår der rejses sigtelse i en sag. Der kan i nogle kontrolsager være tvivl om, hvorvidt en sag falder under beløbsgrænsen for, at der rejses sigtelse, eller hvornår en sag forældes. I disse tilfælde er det op til straffesagsenhederne at vurdere eventuel forældelse, og om en sag vil være under minimumsgrænsen, når sagen er sendt til strafferetlig vurdering.

Det ligger dermed i ansvars- og kompetencefordelingen mellem kontrolenhederne og straffesagsenhederne, at kontrolenhederne skal foretage en vurdering af, om en kontrolsag potentielt kan indeholde strafbare forhold, men at det er straffesagsenhederne, der skal vurdere, om en sag er egnet til at gennemføre som en straffesag. Kontrolenhederne kan ved tvivl om, hvorvidt en sag bør sendes til vurdering af et eventuelt strafansvar, søge dette afklaret ved at kontakte straffesagsenhederne.

14. Retningslinjerne fastlægger desuden, hvilke beskrivelser i sagen kontrolmedarbejderen skal foretage i de tilfælde, hvor medarbejderen har vurderet, at der kan være sket en strafbar overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen, og hvor sagen sendes til strafferetlig vurdering. Det fremgår, at medarbejderen skal beskrive følgende, før en sag sendes til strafferetlig vurdering:

- hvilke skatte- og afgiftsbestemmelser det drejer sig om
- hvem der har begået en mulig overtrædelse
- om der er tilstrækkelig dokumentation til at sende sagen til strafferetlig vurdering
- om der er grundlag for et eventuelt rådgiveransvar
- om sagen eller dele af sagen er forældet inden oversendelse
- om sagen falder under beløbsgrænsen for, hvornår der rejses sigtelse i sagen.

Overvejelserne skal desuden beskrives i det sagsresuméschema, som skal vedlægges, når sagen sendes til strafferetlig vurdering.

Strafferetlig forældelse

Straffesager forældes efter 2 år, 5 år eller 10 år, afhængigt af overtrædelsens karakter. Flertallet af Skatteministeriets straffesager forældes efter 5 år. Forældelse måles fra gerningstidspunktet, og i nogle tilfælde kan sagen eller dele af sagen være strafferetligt forældet, allerede inden sagen bliver sendt til strafferetlig vurdering, fordi kontrollen er foretaget længe efter gerningstidspunktet.

Beløbsgrænser for oversendelse af sager til strafferetlig vurdering

Skatteministeriet har på baggrund af domstolenes praksis for, hvornår der idømmes straf i skatte-, moms-, told- og afgiftssager, opstillet en række beløbsmæssige minimumsgrænser for, hvornår der kan rejses sigtelse i administrative straffesager. Minimumsgrænserne gælder for unddragelsesbeløb i førstegangsovertrædelser i skatte-, moms-, told- og afgiftssager med forsæt til unddragelse eller ved grov uagtsomhed. Sager, som i udgangspunktet er mindre beløbsmæssigt end de opstillede minimumsgrænser, skal ikke sendes til strafferetlig vurdering.

Retningslinjerne beskriver dog ikke nærmere (fx via eksempler), hvornår manglende eller fejlagtige angivelser potentielt kan anses som udtryk for strafbare forhold, og hvornår en sag som følge heraf bør sendes til strafferetlig vurdering. Retningslinjerne til brug for kontrolmedarbejdernes vurdering er dog ifølge Skattestyrelsen udarbejdet i enkelte kontrolprojekter, hvor det på forhånd er vurderet, at der sandsynligvis vil blive fundet potentielle straffesager. Sager, som sendes til strafferetlig vurdering, beror dermed generelt i vidt omfang på de enkelte kontrolmedarbejders konkrete vurdering. Dermed fremgår det heller ikke af retningslinjerne, hvilken betydning det har, når de samme borgere eller virksomheder gentagne gange overtræder de samme skatte- og afgiftsregler. Retningslinjerne indeholder desuden ikke krav til, at vurderinger skal dokumenteres i de tilfælde, hvor kontrolenhederne beslutter ikke at sende sagen til strafferetlig vurdering – heller ikke i de tilfælde, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt sagen bør sendes til strafferetlig vurdering.

Kontrolsager skal desuden ifølge retningslinjerne kvalitetssikres af en kollega, når sagerne overstiger visse beløbsgrænser. Formålet med kvalitetssikringen er bl.a. at sikre korrekte afgørelser og forhindre fejl i sagsbehandlingen. Kvalitetssikringen skal også omfatte vurderingen af, om en sag skal sendes til strafferetlig vurdering.

Gennemgang af 70 kontrolsager

15. Vi har undersøgt, hvordan Skattestyrelsen og Motorstyrelsen i praksis foretager vurderinger af eventuelle strafbare forhold i kontrolsagerne. Det har vi gjort ved at gennemgå 70 kontrolsager, som omfatter Skattestyrelsens og Motorstyrelsens kontroller i perioden 2016-2020. Vi har for det første undersøgt, om sagerne indeholder en begrundet vurdering af, om urigtige angivelser kan være strafbare, og en begrundelse, både når sagen sendes til strafferetlig vurdering, og når sagen ikke sendes til strafferetlig vurdering. Blandt de 70 sager indgår 14 sager, som vi har udvalgt, fordi virksomhederne gentagne gange havde angivet forkert. I disse sager har vi undersøgt, hvilken betydning gentagne overtrædelser har for vurderingen af, om sagen skal sendes til strafferetlig vurdering. Vi har for det andet gennemgået alle 70 sager for, om sagerne er blevet kvalitetssikret af en anden end kontrolmedarbejderen.

Kontrolsagerne ligger over Skattestyrelsens beløbsgrænse for, hvornår sager skal sendes til strafferetlig vurdering, og er udvalgt inden for beløbsintervaller, som Rigsrevisionen har opstillet, så de omfatter sager med både store og mindre reguleringer. Der er dog blandt de udvalgte sager en overvægt af sager med store reguleringer, da det især er vigtigt i disse sager, at sagen bliver vurderet for, om urigtige oplysninger potentielt kan være strafbare, og om sagen derfor skal sendes til strafferetlig vurdering.

Ifølge Skattestyrelsen begår ca. 12 % af borgerne fejl i selvangivelser af skat, og 0,08 % af fejlene bliver sendt til strafferetlig vurdering i straffesagsenhederne. 68 % af virksomhederne begår fejl i angivelser af skat og moms, og 3,4 % af fejlene bliver sendt til straffesagsvurdering. 24 af de 70 kontrolsager, vi har gennemgået, er sendt til straffesagsvurdering. Det skyldes bl.a., at vi har udvalgt en overvægt af sager med store reguleringer.

De udvalgte kontrolsager

De 70 kontrolsager, som Rigsrevisionen har udvalgt, fordeles sig med 65 sager fra Skattestyrelsen og 5 sager fra Motorstyrelsen. Vi har således tilstræbt at opnå et billede af, om retningslinjerne bliver overholdt, og hvordan sagerne er dokumenteret i begge styrelser.

Sager, som er sendt til strafferetlig vurdering

16. Kontrolhederne har i hovedparten af de 24 kontrolsager, som er sendt til strafferetlig vurdering, dokumenteret i sagsresuméschemaet, hvorfor det er vurderet, at sagen skal sendes til strafferetlig vurdering. 3 af sagerne indeholder imidlertid ikke et sagsresuméschema, og i 2 af sagerne er det ikke angivet i sagsresuméschemaet, hvilken materiel lovbestemmelse der er overtrådt.

I alle 24 sager er det dokumenteret, at sagen er kvalitetssikret. I 8 af sagerne er det dog ikke angivet, hvornår kvalitetssikringen har fundet sted. Skatteministeriet har oplyst, at kvalitetssikringen af afgørelser altid sker før udsendelse af forslag til afgørelse, og inden den endelige afgørelse sendes. Det har imidlertid ikke været fast kutyme at skrive i sagsnotatet, når et forslag eller en afgørelse sendes til kvalitetssikring, ligesom det ikke altid fremgår af registreringer i Skattestyrelsens eller Motorstyrelsens it-systemer, hvornår kvalitetssikringen finder sted. I boks 1 er angivet, hvad de sager, som sendes til strafferetlig vurdering, kan omhandle.

Boks 1

Hvad vedrører de sager, som sendes til strafferetlig vurdering

De kontrolsager, som sendes til strafferetlig vurdering, kan indeholde mindre forseelser. Sagerne vil dog også ofte indeholde alvorlige overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen. Der er tale om forskellige former for svig, herunder momskarruselsvig og organiseret kædesvig, forskellige former for bandekriminalitet samt organiseret sort arbejde og illegal import af afgiftspligtige varer.

Sager, som ikke er sendt til strafferetlig vurdering

17. Vores gennemgang af de 46 kontrolsager, som ikke er sendt til strafferetlig vurdering, viser, at der generelt ikke i sagsmaterialet (kontrolnotat, sagsfremstilling eller sagens øvrige materiale) er en begrundelse for eller beskrivelse af årsagerne til, at sagen ikke er sendt til strafferetlig vurdering.

I 32 af de 46 sager har der været kvalitetssikring i form af 4 øjne på sagen, før afgørelsen er truffet og sendt til skatteyderen. 4 sager var undtaget kvalitetssikring, idet undtagelsesbeløbet i sagerne faldt under beløbsgrænsen for 4 øjne. I de øvrige 10 sager er det enten ikke angivet, om sagen er blevet kvalitetssikret, eller hvornår sagen er blevet kvalitetssikret, herunder om sagen er blevet kvalitetssikret, før afgørelsen er truffet og sendt til skatteyderen. Det er således ikke dokumenteret i alle sager, om og hvornår sagen har været kvalitetssikret i henhold til retningslinjerne.

I flere af sagerne forekommer det åbenlyst, at der ikke er tale om strafbare forhold, fx fordi der er tale om komplicerede regler, men Rigsrevisionen har også fundet eksempler på, at det ikke er åbenlyst, at der ikke kan ligge strafbare forhold bag urigtige oplysninger. Boks 2 viser et eksempel på en sag, som er illustrativt for de sager, hvor der ikke indgår en klar vurdering i sagen.

Boks 2**Eksempel på en sag om potentiel kædesvig**

En virksomhed, hvor ejeren er bosiddende i et andet nordisk land, havde i 2015, 2016 og 2017 angivet forkerte oplysninger om virksomhedens salgsmoms og angivet fradrag for købsmoms på baggrund af fiktive fakturaer. Skattestyrelsen ændrede derfor virksomhedens momsangivelser med ca. 700.000 kr. Skattestyrelsen fandt desuden, at der var sket udbetaling af ubeskattet løn til ansatte ved kontante hævnninger fra virksomhedens bankkonto. Ansatte havde således fået kontant udbetaling af løn på i alt ca. 2,6 mio. kr. i perioden 2015-2017.

Det fremgår af sagens afgørelse til virksomheden, at virksomheden kan have overtrådt bestemmelser i skatte- og afgiftslovene, og at sagen vil blive sendt til strafferetlig vurdering, hvilket dog ikke er sket. Skattestyrelsen har efter sagens afgørelse anført over for Rigsrevisionen, at det efter en konkret og samlet vurdering af sagens forhold, herunder bopælsforhold, er vurderet, at sagen ikke er egnet til strafferetlig forfølgning. Sagen indeholder imidlertid ikke en begrundelse for, at der ikke er sket noget strafbart i sagen, eller at ejerens bopæl skulle have nogen betydning.

18. Vi har også undersøgt, i hvilket omfang overvejelser om gentagne overtrædelser har indgået i vurderingen af, om sagen skal sendes til strafferetlig behandling. Gentagne eksempler på manglende eller urigtige oplysninger fra samme borger eller virksomhed kan efter Rigsrevisionens opfattelse bero på misforståelser af komplicerede regler, men det kan også være indikation på, at der udvises uagtsomhed eller forsætlig-hed, og dermed være skærpende for, om en kontrolsag skal sendes til strafferetlig vurdering.

Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen kan se i sagsbehandlingssystemet, om kontrollerede borgere og virksomheder tidligere har været kontrolleret, og på den måde vil styrelsen blive opmærksom på borgere og virksomheder, som gentagne gange er blevet reguleret.

Vores gennemgang af de 14 udvalgte sager, hvor der er tale om gentagne manglende eller forkerte angivelser, viser imidlertid, at Skattestyrelsen ikke har noteret overvejelser om gentagelsesaspektet i sagerne, og at det derfor efter Rigsrevisionens vurdering ikke indgår i overvejelserne om, hvorvidt en kontrolsag skal sendes til strafferetlig vurdering. I 13 af de 14 sager blev sagen ikke sendt til strafferetlig vurdering. Boks 3 viser et eksempel på en virksomhed, som flere gange er blevet udtaget til kontrol for samme forhold, men hvor det ikke fremgår af sagen, at gentagelsesaspektet har indgået i overvejelserne om, hvorvidt sagen skulle sendes til strafferetlig vurdering.

Boks 3**Eksempel på en sag, hvor en virksomhed flere gange havde overtrådt samme afgiftsregler**

Ved en kontrol af en bilforhandler, som tidligere havde modtaget ca. 1,5 mio. kr. i eksportgodtgørelse, nåede Motorstyrelsen frem til, at forhandleren ikke havde været berettiget til ca. 340.000 kr. Heraf vedrørte ca. 60.000 kr. godtgørelse, som forhandleren ikke var berettiget til, for biler, som ikke var eksporteret, og hvor det kunne konstateres, at i hvert fald én af bilerne var solgt til en i Danmark. Ca. 40.000 kr. vedrørte godtgørelse på en bil, som havde været brugt til taxakørsel, hvorfor der ikke var betalt registreringsafgift. Bilen var desuden ikke ejet af forhandleren. Forhandleren var tidligere blevet kontrolleret flere gange for godtgørelse, som forhandleren heller ikke dengang havde været berettiget til.

Motorstyrelsen har efterfølgende anført, at der ikke blev fundet grundlag for at sende sagen til strafferetlig vurdering, men selve kontrolsagen indeholder ikke en begrundelse for, at sagen ikke er sendt til strafferetlig vurdering.

Resultater

Undersøgelsen viser, at kontrolenhederne i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at der foretages en vurdering af, om en kontrolsag skal sendes til strafferetlig vurdering.

Der er udarbejdet retningslinjer for oversendelse af sager til strafferetlig vurdering, som omfatter Skattestyrelsen og Motorstyrelsen. Retningslinjerne er imidlertid ikke tilstrækkelige til at understøtte kontrolmedarbejdernes vurdering af, om en sag bør sendes til strafferetlig vurdering. Retningslinjerne indeholder bestemmelser om, hvilke oplysninger der skal følge med, når en sag sendes til strafferetlig vurdering, men det er ikke nærmere beskrevet, hvordan det skal vurderes, og hvornår manglende eller fejlagtige angivelser kan anses som potentielt strafbare (fx via eksempler), og dermed hvornår sagen bør sendes til strafferetlig vurdering. Dermed fremgår det heller ikke af retningslinjerne, hvilken betydning det har for vurderingen af, om en sag bør sendes til strafferetlig vurdering, når den samme borger eller virksomhed gentagne gange overtræder samme skatte- og afgiftsregler.

For de sager, som sendes til strafferetlig vurdering, skal der ifølge retningslinjerne vedlægges et sagsresuméschema, som redegør for den potentielle lovovertrædelse. For de sager, som ikke sendes til strafferetlig vurdering, er det ikke obligatorisk at dokumentere vurderingen, herunder årsagerne til, at sagen ikke sendes til straffesagsvurdering – heller ikke når der er tale om store reguleringer, gentagne overtrædelser og/eller andre forhold, som kunne pege på, at sagen bør sendes til strafferetlig vurdering.

Rigsrevisionens gennemgang af udvalgte sager viser, at kontrolsagerne er mangelfuldt dokumenteret. Gennemgangen viser, at hovedparten af de sager, som blev sendt til strafferetlig vurdering, er tilstrækkeligt dokumenteret, men i de sager, som ikke blev sendt til straffesagsvurdering, er årsagerne til, at sagen ikke sendes til straffesagsvurdering, ikke dokumenteret. Kontrolenhederne lever desuden ikke altid op til egne retningslinjer om, at der skal ske kvalitetssikring via 4-øjneprincippet. Gennemgangen viser desuden eksempler på, at det ikke er dokumenteret på sagerne, at gentagelsestilfælde indgår i vurderingen af, om en sag skal sendes til strafferetlig vurdering.

I flere af de gennemgåede kontrolsager forekommer det åbenlyst, at der ikke er tale om straffbare forhold, men Rigsrevisionen har også fundet eksempler på sager, hvor der potentielt kan være tale om straffbare forhold, uden at det fremgår af sagen, hvorfor sagen ikke er sendt til straffesagsvurdering med henblik på en strafferetlig sanktion.

En bedre dokumentation i sager, hvor der kan være tvivl om, hvorvidt manglende eller forkerte angivelser er straffbare, vil efter Rigsrevisionens opfattelse kunne bidrage til at skabe gennemsigtighed og vished for, at kontrolenhederne i tilstrækkelig grad får vurderet, om sagerne skal sendes til strafferetlig vurdering. En bedre dokumentation vil desuden kunne forbedre grundlaget for Skattestyrelsens erfaringsopsamling i forhold til, om de rigtige sager sendes til strafferetlig vurdering.

2.2. Sagsbehandlingstider i straffesager

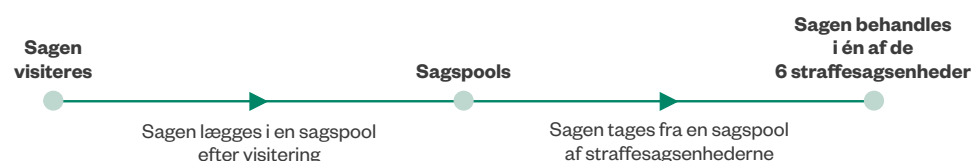
19. Vi har undersøgt, om Skattestyrelsen sikrer tilfredsstillende sagsbehandlingstider for behandlingen af straffesager. For det første har vi i perioden 2016-2020 undersøgt udviklingen i sagsbehandlingstiderne og antallet af sager, som er forældede. Vi har lagt til grund, at sagsbehandlingstiderne generelt ikke må stige, og at sagerne ikke må forælde helt eller delvist, før de bliver strafferetligt vurderet. Sagsbehandlingstiderne må derudover ikke være så lange, at de får indflydelse på afgørelserne i sagerne og fx betyder, at straffen må nedsættes.

For det andet har vi undersøgt udviklingen i antal afsluttede sager sammenholdt med tilgangen af sager i perioden 2016-2020. Hvis der løbende modtages flere sager, end der afsluttes, vil beholdningen af uafsluttede sager stige. Dette indebærer en risiko for, at sagsbehandlingstiderne vil stige, og at flere sager fremover vil forælde.

20. Figur 2 viser sagsgangen i straffesagsenhederne i Skattestyrelsen.

Figur 2

Sagsgangen i straffesagsenhederne i Skattestyrelsen



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skattestyrelsen.

Det fremgår af figur 2, at sagerne først visiteres, når de modtages i straffesagsenhederne. I visiteringen kontrolleres det, at sagen indeholder de rigtige oplysninger til brug for sagsbehandlingen, herunder om den rigtige borger eller virksomhed fremgår af sagen, om sagsresumeskemaet er udfyldt korrekt, og om sagen er vedlagt de relevante bilag. Når sagen er visiteret, lægges den i en sagspool, hvorfra sagen kan fordeles til en sagsbehandler. Herefter er sagen klar til sagsbehandling, og sagen påsættes en startmåledato, som er den dato, hvor sagen blev modtaget i straffesagsenhederne.

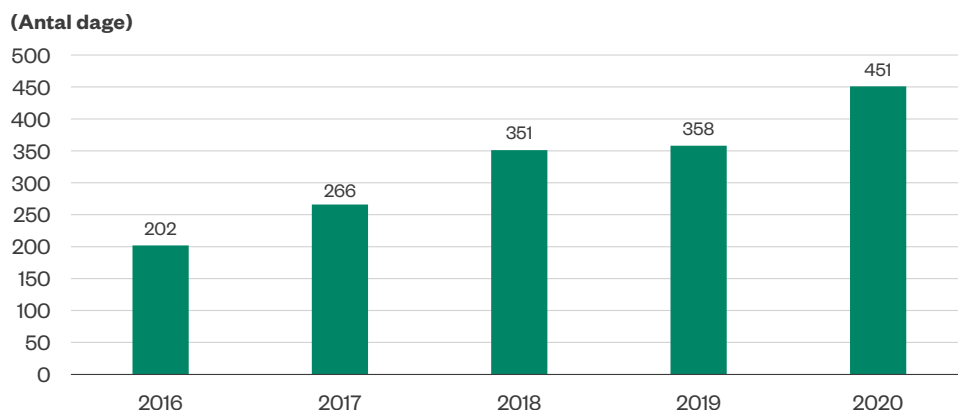
Sagsbehandlingstiderne i straffesagsenhederne

21. Skattestyrelsen måler sagsbehandlingstiden som den tid, der går, fra sagen modtages i straffesagsenhederne, til sagen afgøres eller videresendes til politiet og anklagemyndigheden (bruttosagsbehandlingstiden). Derudover registreres de tidsrum, hvor sagen har ligget i bero af forskellige årsager, fx på grund af klage til Skatteankestyrelsen. Når sagen er sat i bero, regnes den ikke som klar til sagsbehandling.

Vi har undersøgt den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de sager, som er afgjort i straffesagsenhederne i perioden 2016-2020. Figur 3 viser udviklingen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for straffesagerne.

Figur 3

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for straffesager i perioden 2016-2020



Note: Sagsbehandlingstiden er beregnet som den samlede tid, fra sagen modtages i straffesagsenhederne, til sagen er afsluttet eller videresendt til politiet og anklagemyndigheden. I beregningen indgår ikke sager, der er afsluttet ved kumulation, dvs. sager, som er teknisk afsluttet, fordi sagen er lagt sammen med en anden sag vedrørende borgeren eller virksomheden.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 3, at Skattestyrelsens sagsbehandlingstid for straffesager i gennemsnit er steget fra 202 dage i 2016 til 451 dage i 2020, svarende til mere end en fordobling af sagsbehandlingstiden. Undersøgelsen viser videre, at ca. 53 % af de afsluttede sager i 2020 havde en sagsbehandlingstid på mere end 1 år. For ca. 21 % af de afsluttede sager i 2020 var sagsbehandlingstiden mere end 2 år.

Hvis vi fratrækker den tid, straffesagerne har ligget i bero, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i straffesagsenhederne steget fra 165 dage i 2016 til 378 dage i 2020. Der er således også tale om mere end en fordobling af sagsbehandlingstiden, når vi ser bort fra den tid, sagerne har været sat i bero.

22. Skattestyrelsen opdeler straffesagerne i 3 kategorier, hvor undtagelsessagerne er de mest alvorlige sager. Undersøgelsen viser, at undtagelsessagerne udgør størstedelen af straffesagerne. I perioden 2016-2020 udgjorde undtagelsessagerne ca. 74 % af de afsluttede sager. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for disse sager er steget fra 220 dage i 2016 til 537 dage i 2020. Fratrækkes den tid, som sagerne har ligget i bero, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i undtagelsessagerne på 455 dage i 2020. Undtagelsessagerne udgør ca. 92 % af beholdningen af sager, som ikke er afsluttet.

23. Undersøgelsen viser, at den primære årsag til de lange sagsbehandlingstider er, at der går lang tid, fra straffesagsenhederne modtager sagerne, til sagsbehandlingen påbegyndes.

En gennemgang af beholdningen af uafsluttede sager i straffesagsenhederne viser, at Skattestyrelsen ultimo 2020 havde ca. 9.300 visiterede straffesager, som var klar til sagsbehandling, men uden at sagsbehandlingen var påbegyndt. Det svarer til 73 % af den samlede sagsbeholdning. Gennemgangen af sagsbeholdningen viser desuden, at mange sager har ligget klar til sagsbehandling i en længere periode. Tabel 1 viser, hvor lang tid sagerne har ligget klar til sagsbehandling.

Tabel 1
Antal straffesager klar til sagsbehandling

Klar til sagsbehandling	Antal sager	Andel af beholdningen af uafsluttede sager
Mere end 2 år	1.021	11 %
1-2 år	3.453	37 %
½-1 år	1.990	22 %
Op til ½ år	2.800	30 %
I alt	9.264	100 %

Note: Opgørelsen inkluderer tiden efter, at sagen er visiteret og gjort klar til sagsbehandling, og dermed ikke den tid, en sag kan være sat i bero. Opgørelsen er udarbejdet pr. 16. december 2020.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at ud af de ca. 9.300 sager, som lå klar til sagsbehandling ultimo 2020, havde ca. 4.500 sager – svarende til ca. halvdelen af sagerne i sagsbeholdningen – ligget klar til sagsbehandling i mere end 1 år, uden at sagsbehandlingen var påbegyndt. 11 % af sagerne havde ligget klar i mere end 2 år.

24. Skattestyrelsen har desuden siden 1. januar 2018 opgjort den tid, fra sagsbehandlingen påbegyndes, til sagen afgøres i straffesagsenhederne eller videresendes til politiet og anklagemyndigheden (den effektive sagsbehandlingstid). Skattestyrelsens opgørelser viser, at der i 2018 og 2019 gik ca. 50 dage i gennemsnit, fra sagsbehandlingen blev påbegyndt, til sagen blev afgjort i straffesagsenhederne, eller den blev videresendt til politiet og anklagemyndigheden. I 2020 var dette tal steget til 81 dage.

De lange sagsbehandlingstider skyldes således især, at sagerne ligger og venter, inden sagsbehandlingen påbegyndes.

25. Blandt sagerne i beholdningen af uafsluttede sager er der bl.a. unddragelsessager, der vedrører social dumping og organiseret kædesvig og momskarruselsvig. Der er endvidere sager, som udspringer af kontrolprojekter, der har fokus på bandekriminalitet. Boks 4 viser 2 eksempler på alvorlige sager, der har ligget klar til sagsbehandling gennem længere tid, men hvor sagsbehandlingen endnu ikke er påbegyndt.

Boks 4

Eksempler på sager, der har ligget klar til sagsbehandling

Skatte- og momsunddragelse

Skattestyrelsens enhed for særlig kontrol sendte i 2018 en sag vedrørende unddragelse af moms og A-skat for ca. 35 mio. kr. til straffesagsenhederne. Sagen blev visiteret i forbindelse med modtagelsen, men ellers er der ultimo 2020 endnu ikke påbegyndt sagsbehandling. Det betyder, at sagen har ligget klar til sagsbehandling i næsten 2½ år.

Kædesvig

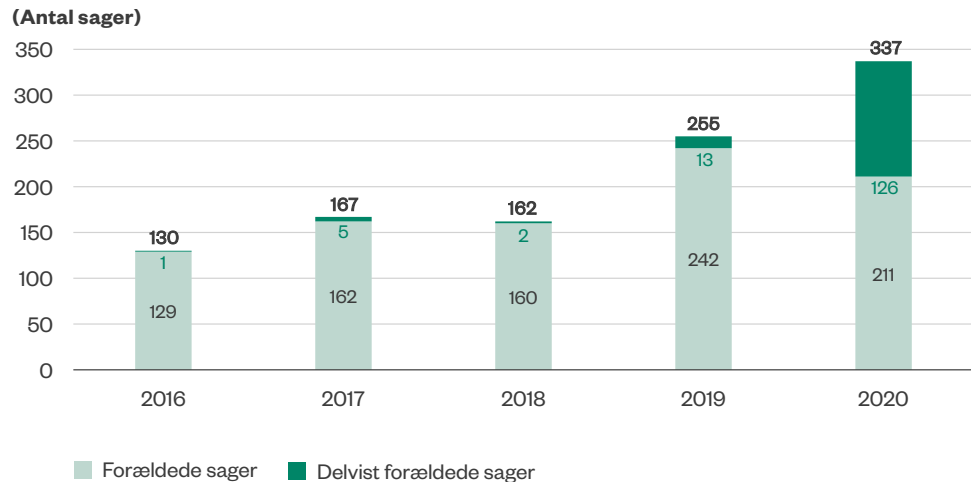
Skattestyrelsens enhed for særlig kontrol havde i en sag vedrørende kædesvig afdækket unddragelse af moms for ca. 25 mio. kr. Sagen blev modtaget i straffesagsenhederne i 2018 og har ligget klar til sagsbehandling lige siden, dvs. mere end 2 år.

Forældelse

26. De lange sagsbehandlingstider betyder, at en del af straffesagerne forældes enten helt eller delvist, før de bliver strafferetligt vurderet. Når sager falder for den strafferetlige forældelsesfrist, henlægges de. Det medfører risiko for, at skatteydere ikke oplever strafferetlige sanktioner, når de overtræder skatte- og afgiftsreglerne.

Figur 4 viser det antal afsluttede sager, som Skattestyrelsen har registreret som helt eller delvist forældede i perioden 2016-2020.

Figur 4
Helt eller delvist forældede straffesager i perioden 2016-2020



Note: Opgørelsen er behæftet med usikkerhed, da ikke alle helt eller delvist forældede sager er registreret.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 4, at antallet af afsluttede sager, der er registreret som helt eller delvist forældede, er steget fra 130 sager i 2016 til 337 sager i 2020. Det bemærkes dog, at 2020 ikke er fuldt sammenlignelig med årene 2016-2019, idet delvist forældelse frem til sommeren 2020 som udgangspunkt kun blev registreret, hvis forældelse var en væsentlig medvirkende årsag til, at sagen blev afsluttet. Det vil sige, at en sag, som blev afsluttet med en bøde, men som også indeholdt forældede indkomstår, oftest kun blev registreret som en bøde og ikke som forældet. Det betyder samtidig, at antallet af afsluttede sager, som har været forældede i perioden, kan være noget større end de ca. 1.000 sager, som Skattestyrelsen har registreret. De 337 sager, der er registreret som helt eller delvist forældede i 2020, svarer til ca. 7 % af de sager, der blev afsluttet i 2020. Ca. 83 % af de sager, der er registreret som forældede, er unddragelsessager, mens de resterende 17 % er ordensbøder eller skærpede ordensbøder.

Derudover viser undersøgelsen, at der også kan være et stort antal sager i beholdningen af uafsluttede sager, som er helt eller delvist forældede. Rigsrevisionens analyse af sagsbeholdningen viser, at 383 sager har overskredet den estimerede forældelsesfrist, som Skattestyrelsen selv har registreret på sagen. Dertil kommer ca. 4.000 sager, hvor Skattestyrelsen ikke har registreret en estimeret forældelsesfrist. Blandt disse sager er der mange sager, som indeholder forhold, der vedrører gamle indkomstår. Ca. 900 af sagerne indeholder således indkomstår fra 2014 eller tidligere, og en del af disse sager kan også være helt eller delvist forældede. Da Skattestyrelsen først registrerer, om en sag er forældet, når sagen afsluttes, kan styrelsen ikke opgøre, hvor mange sager i beholdningen af uafsluttede sager der er helt eller delvist forældede.

Gennemgang af 50 forældede straffesager

27. Vi har gennemgået 50 sager, som straffesagsenhederne har registreret som forældede, og har undersøgt årsagerne til sagernes forældelse. Vi har gennemgået 10 sager om ordensbøder, 10 sager om skærpede ordensbøder og 30 undtagelsessager. Én af sagerne var ifølge Skattestyrelsen fejlregistreret som forældet, idet det er blevet vurderet, at der ikke kan gøres et straffeansvar gældende. Det bemærkes, at dele af en straffesag kan forælde på forskellige tidspunkter. Det betyder fx, at overtrædelser i nogle indkomstår kan være forældede ved modtagelsen, mens andre overtrædelser i andre indkomstår kan forælde, efter sagen er modtaget i straffesagsenhederne.

Gennemgangen viser, at 44 af de 50 sager er helt eller delvist forældede, mens sagerne var i straffesagsenhederne. I de fleste tilfælde er forældelsen sket, allerede inden sagsbehandlingen er påbegyndt. Der er dog også 4 af de 44 sager, som er forældede, efter der er sendt bødeforlæg. Hvis den sigtede ikke erklærer sig enig i bøden, skal Skattestyrelsen videresende sagen til politiet og anklagemyndigheden med henblik på en eventuel bødedom. Dette er ikke sket i de 4 sager, og på grund af Skattestyrelsens manglende reaktion er sigtelsernes fristafbrydende virkning ophørt, og sagerne er forældede.

4 af sagerne er helt eller delvist forældede, mens sagerne har været under behandling hos Skatteankestyrelsen. Hvis der er klaget over den underliggende afgørelse i en sag, der er sendt til straffesagsenhederne, bliver straffesagen som udgangspunkt stillet i bero, indtil der er truffet afgørelse i klagesagen. Det er imidlertid vigtigt, at straffesagsenhederne har fokus på i videst muligt omfang at undgå, at der indtræder strafferetlig forældelse i straffesager, der er stillet i bero, fordi sagerne er påklaget. I de tilfælde, hvor behandlingen af klagesagen trækker ud, og hvor straffesagen er tæt på strafferetlig forældelse, kan Skattestyrelsen anmode politiet om at sigte den pågældende. Hvis straffesagen kan afgøres administrativt, forestås sigtelsen af straffesagsenhederne. En sigtelse vil afbryde forældelsen.

Boks 5 viser et eksempel på en sag, som er forældet på grund af manglende fristafbrydelse.

Boks 5

Eksempel på en sag, hvor der ikke er sket fristafbrydelse

I en sag havde en skatteyder ikke angivet personlig indkomst på ca. 2,5 mio. kr. for indkomståret 2008. Sagen var en del af et større kompleks, hvor der i alt var blevet udbetalt ca. 13 mio. kr. til et selskab i udlandet, uden at selskabet var blevet beskattet. Kontrolsagen blev afsluttet i 2011, hvorefter sagen blev sendt til straffesagsenheden. Da afgørelsen i kontrolsagen blev påklaget til Skatteankestyrelsen, blev sagen sat i bero i straffesagsenheden. I 2019 var klagesagen endnu ikke afgjort, og der var heller ikke rejst sigtelse mod den pågældende, hvilket betød, at straffesagsenheden henlagde sagen på grund af forældelse.

28. Boks 6 viser yderligere 2 eksempler på sager, som er forældede i straffesagsenhederne, før der er truffet afgørelse.

Boks 6

Eksempler på sager, som er forældede, før der er truffet afgørelse

Skatte- og momsunddragelse

I en sag vedrørende unddragelse af skat og moms for i alt 150.000 kr. i 2013 sigtes den pågældende i 2015. I 2016 sender straffesagsenheden bødeforlæg, og da den pågældende ikke reagerer, sendes en rykker i marts 2016. Herefter sker der ikke mere i sagen, før sagen henlægges i 2019. Da sagen har ligget stille i straffesagsenheden siden marts 2016, har sigtelsen mistet sin fristafbrydende virkning. Sagen burde have været videregivet til politiet og anklagemyndigheden med henblik på bøde dom.

Forhøjelse af skattemæssig indkomst

I en sag vedrørende en virksomhed selskab forhøjes virksomhedens skattepligtige indkomst for årene 2013 og 2014 med i alt ca. 2 mio. kr. som følge af kontrolsagen. Sagen modtages i straffesagsenheden i 2018, men først 2 år efter påbegyndes sagsbehandlingen. I mellemtiden er de pågældende overtrædelser ifølge sagen strafferetlig forældede. Det skyldes ifølge straffesagsenheden, at man i første omgang havde vurderet, at sagen først ville forælde efter 10 år, men at det i forbindelse med sagsbehandlingen blev vurderet, at sagen var omfattet af en forældelsesfrist på 5 år, og at sagen derfor var forældet.

Desuden er der 5 af de 50 sager, hvor dele af sagen allerede var forældede, inden sagen blev sendt til straffesagsenhederne, og én sag, der var helt forældet.

Retursager

29. Når kontrolenhederne sender sager til straffesagsenhederne, skal sagerne indeholde de relevante oplysninger og dokumentation, så straffesagsenhederne, politiet og anklagemyndigheden og i sidste ende domstolene kan træffe deres afgørelser på et så korrekt og oplyst grundlag som muligt. Mange kontrolsager indeholder reguleringer for ældre indkomstår, og da forældelse i en straffesag regnes fra gerningstidspunktet, er det derfor også vigtigt, at kontrolenhederne sender sagerne til straffesagsenhederne så hurtigt som muligt, og at sagerne indeholder de rigtige oplysninger, så straffesagsenhederne ikke bruger tid på at sende sagerne retur.

I straffesagsenhederne kontrolleres det indledningsvist i visitationen, om sagen er oprettet korrekt, og om den indeholder de relevante oplysninger og dokumenter. Hvis dette ikke er tilfældet, sendes sagen retur til sagsbehandleren i kontrolenheden med et returskema, der beskriver, hvilke informationer der mangler, og hvordan sagen i øvrigt skal håndteres, inden den kan sendes til straffesagsenheden på ny. Den primære årsag til, at sagerne returneres, er, at de mangler relevante bilag, men en sag kan også blive returneret, hvis sagen fx ikke er oprettet på rette borger eller virksomhed, hvis sagen ikke er oprettet som en straffesag, eller hvis sagen mangler oplysninger om indkomstår.

I perioden 2018-2020 har straffesagsenhederne registreret 1.763 sager, som er sendt retur til kontrolenhederne, svarende til ca. 10 % af de indkomne sager fra kontrolenhederne. Ud af disse var der 100 sager, som endnu ikke var sendt tilbage til straffesagsenhederne igen på undersøgelsestidspunktet. I forbindelse med undersøgelsen har vi gennemgået 20 tilfældigt udvalgte retursager fordelt på 10 sager, som er fremsendt på ny til straffesagsenhederne, og 10 sager, som endnu ikke var genfremsendt til straffesagsenhederne på tidspunktet for stikprøvens udtagelse.

Gennemgangen af sagerne viser, at der kan gå lang tid, fra sagen er sendt til straffesagsenhederne, til sagen sendes retur til kontrolenheden, når straffesagsenhederne vurderer, at sagen ikke er tilstrækkeligt dokumenteret. I 3 af de 20 sager var der således gået mere end 2 måneder, fra straffesagsenhederne havde modtaget sagen, til den var blevet visiteret og returneret til kontrolenheden på grund af manglende dokumentation. En sag, som vedrørte kædesvig og hvidvask, og som manglede sagsreferat, blev først sendt retur til kontrolenheden 193 dage efter, at sagen blev modtaget i straffesagsenhederne. Ekstra tid forbundet med, at sagerne sendes retur, kan være problematisk, fordi der i forvejen kan være gået lang tid, inden sagen første gang blev sendt til strafferetlig vurdering.

Skatteministeriet har oplyst, at antallet af sager, som afventer visitation i straffesagsenhederne, er blevet nedbragt med udgangen af 2020, og at sagerne derfor hurtigere bliver sendt retur fra straffesagsenhederne end tidligere.

Endelig viser gennemgangen, at der i 6 af sagerne var gået mere end 2 måneder, fra kontrolenheden havde modtaget en sag retur fra straffesagsenhederne, til sagen var genfremsendt til straffesagsenhederne med den manglende dokumentation, på trods af at det i mange tilfælde var ganske få oplysninger, der manglede eller skulle rettes. På dét tidspunkt var der i 2 af sagerne gået mere end 5 måneder, fra sagen var kommet retur til kontrolenheden, til sagen var genfremsendt til straffesagsenhederne. En enkelt retursag var endnu ikke genfremsendt til straffesagsenhederne, selv om sagen var blevet returneret for mere end 16 måneder siden.

Sagsbehandlingstidens indflydelse på afgørelserne

30. Vi har også undersøgt, om sagsbehandlingstiden har haft indflydelse på afgørelserne i sagerne. Sagsbehandlingstiden kan ifølge Skattestyrelsen påvirke afgørelsen i en straffesag, idet en lang sagsbehandlingstid kan gøre det sværere at løfte bevisbyrden eller at sandsynliggøre, at unddragelsen er begået forsætligt eller groft uagtsomt. Det gælder særligt i de sager, hvor der skal indhentes yderligere dokumentation og bevis. Herudover kan en lang sagsbehandlingstid besværliggøre politiets efterfølgende efterforskning af sagerne, idet politiet også har kompetence til at foretage ransagninger og vidneafhøringer mv. Desuden kan en lang sagsbehandlingstid medføre, at straffen for den begåede forseelse nedsættes.

31. I forbindelse med undersøgelsen har vi foruden de 50 forældede sager gennemgået yderligere 50 af de afsluttede straffesager. Det har vi gjort for at undersøge, om sagsbehandlingstiden har haft indflydelse på afgørelsen i sagerne.

Gennemgangen viser, at sagsbehandlingstiden i flere sager har påvirket afgørelsen eller den udmålte staf. Boks 7 viser 3 eksempler på, at sagsbehandlingstiden har haft indflydelse på afgørelsen i sagen.

Boks 7

Eksempler på sager, hvor sagsbehandlingstiden har haft indflydelse på afgørelsen i sagen

Henstilling på baggrund af manglende bevis og lang sagsbehandlingstid

Straffesagsenhederne modtog i 2017 en sag vedrørende manglende indeholdelse af A-skat og arbejdsmarkedsbidrag for 2013 og 2014. Beløbet udgjorde ca. 100.000 kr. Sagsbehandlingen af sagen blev påbegyndt i februar 2019, og i april 2019 blev der truffet en afgørelse. Det fremgår af afgørelsen, at Skattestyrelsen har vurderet, at den pågældende person har handlet strafbart ved indtil 2014 at have haft ansatte uden at være registreret som arbejdsgiver. Sagen afsluttes med en henstilling, hvilket ifølge sagen skyldes den fremskredne tid og alder på sagen sammenholdt med manglende bevis i form af lønsedler, som straffesagsenheden vælger ikke at rekvirere fra kontrolenheden. Det fremgår endvidere, at dele af sagen er forældede i straffesagsenheden, inden sagsbehandlingen påbegyndes næsten 2 år efter, at sagen er modtaget.

Afgørelse, hvor sagsbehandlingstiden har betydning for straffen

En skatteyder havde for flere indkomstår indberettet urigtige oplysninger vedrørende tab og gevinster ved salg af aktier vedrørende indkomstårene 2014, 2015 og 2016. Den samlede unddragelse blev opgjort til 150.000 kr. Sagen blev sendt til straffesagsenhederne i 2018, men sagsbehandlingen blev først påbegyndt i straffesagsenhederne i oktober 2020, hvorved dele af sagen var forældede, da forældelsesfristen for denne type overtrædelser er 5 år. Skatteyderen blev sigtet for grov uagtsom unddragelse med aktieindkomst, men henset til en lang sagsbehandlingstid i Skattestyrelsen, og at skatteyderen har betalt den udestående skat i mellemtiden, nedsatte Skattestyrelsen bøden til halv størrelse fra 100.000 kr. til 50.000 kr.

Dom, hvor sagsbehandlingstiden har betydning for straffen

I en dom fra 2020 blev en skatteyder i landsretten kendt skyldig i unddragelse af skat og moms for i alt ca. 261.000 kr. Straffen blev fastsat til fængsel i 40 dage og en tillægsgbøde på 130.000 kr. Under hensyn til den medgåede sagsbehandlingstid, herunder særligt at SKAT traf afgørelse den 14. september 2016 og først den 3. september 2018 sendte en tiltalebegæring til politiet, sammenholdt med sagens karakter og under hensyn til tiltaltes personlige forhold fandt landsretten, at der var grundlag for at gøre straffen betinget og tillægsgbøden fastsat til 130.000 kr., svarende til halvdelen af det undtagne beløb.

I de sidste 2 sager var sagsbehandlingstiden således medvirkende til, at bøden blev nedsat i henholdsvis Skattestyrelsen og i landsretten.

Udviklingen i sagsbeholdningen

32. For at sagsbehandlingstiderne ikke skal stige yderligere, er det væsentligt, at straffesagsenhedernes produktion af sager nogenlunde følger antallet af nytilkomne sager. Vi har derfor undersøgt udviklingen i antal afsluttede sager sammenholdt med tilgangen af sager i perioden 2016-2020.

33. Når Skattestyrelsen afslutter en straffesag, kan det ske ved, at styrelsen selv træffer afgørelse i sagen, eller at sagen videresendes til politiet og anklagemyndigheden med henblik på, at sagen afgøres ved domstolene. Hvis Skattestyrelsen selv træffer afgørelse, kan det ske i form af en bøde, en advarsel eller henlæggelse af sagen. Frem til 1. juli 2020 kunne sagerne endvidere afgøres med en henstilling. Anvendelsen af henstillinger blev bl.a. afskaffet på baggrund af en udtalelse fra borger- og retssikkerhedschefen, da der var flere uafklarede juridiske problemstillinger forbundet med anvendelsen af denne type afgørelser, herunder om der var hjemmel til brugen af henstillinger. Tabel 2 viser udviklingen i afsluttede sager fordelt på afgørelsestyper.

Tabel 2

Udviklingen i afsluttede straffesager fordelt på afgørelsestyper

Afgørelsestype	2016	2017	2018	2019	2020	I alt
Bøde	2.004	1.473	1.388	1.828	1.636	8.329
Henlæggelse	684	743	928	1.115	1.333	4.803
Henstilling	724	859	728	1.465	207	3.983
Sendt til politiet og anklagemyndigheden	631	581	658	736	867	3.473
Kumulation	82	185	416	386	437	1.506
Advarsel	45	50	50	99	47	291
Andet	0	0	3	10	19	32
I alt	4.170	3.891	4.171	5.639	4.546	22.417

Note: Sager, som er videresendt til politiet og anklagemyndigheden, indeholder alle sager, som er videresendt til politiet og anklagemyndigheden, uanset om sagen stadig pågår, eller om den er afgjort hos politiet og anklagemyndigheden eller ved domstolene. Når en sag er afsluttet ved kumulation, betyder det, at sagen er teknisk afsluttet, fordi sagen er lagt sammen med en anden sag vedrørende borgeren eller virksomheden.

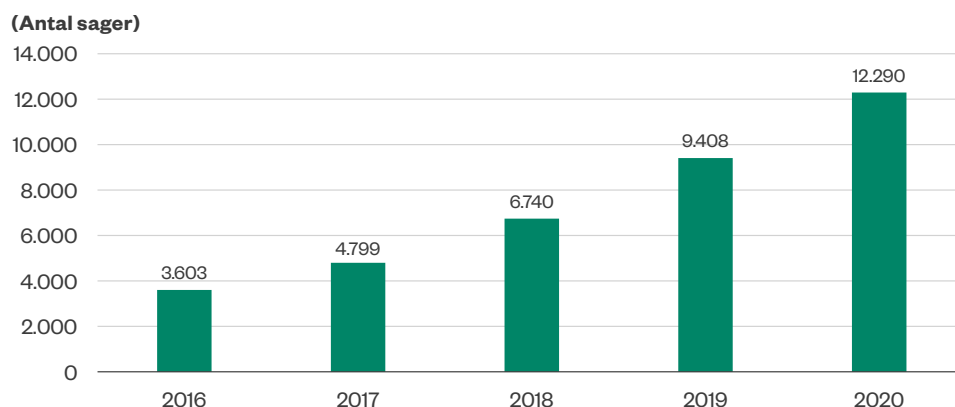
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at der i perioden 2016-2020 blev afsluttet ca. 22.400 sager. Heraf blev ca. 8.300 sager afsluttet med en administrativ bøde, ca. 4.800 sager med en henlæggelse, ca. 4.000 med en henstilling, og ca. 3.500 sager blev videresendt til politiet og anklagemyndigheden. Det fremgår endvidere af tabellen, at antallet af afgørelser i perioden årligt har ligget mellem ca. 3.900 sager og ca. 5.600 sager. I 2020 blev der afgjort ca. 4.500 sager, hvilket er ca. 1.100 sager mindre end i 2019. Ifølge Skattestyrelsen skyldes det faldende antal afgørelser bl.a., at styrelsen fra 2020 er begyndt at behandle flere af de forældelsestruede sager, som ifølge styrelsen ofte tager længere tid at sagsbehandle. Dette skyldes bl.a., at det er sværere at tilvejebringe beviser i sager, hvor de foreliggende dokumentbeviser er utilstrækkelige. Derudover har Skattestyrelsen ansat et stort antal nye medarbejdere i 2020. Oplæring af de nye medarbejdere har ifølge Skattestyrelsen desuden påvirket produktiviteten.

Undersøgelsen viser således, at Skattestyrelsen i perioden 2016-2020 har afsluttet ca. 4.000-5.500 sager årligt. Tilgangen af sager har imidlertid i hele perioden oversteget antallet af sager, som Skattestyrelsen har afgjort eller sendt videre til politiet og anklagemyndigheden. Dette har medført, at beholdningen af uafsluttede sager er steget betydeligt i perioden. Udviklingen er blevet forstærket af, at tilgangen af straffesager er steget fra ca. 5.000 sager i 2016 til ca. 7.500 sager i 2020.

De sager, der indgår i beholdningen af uafsluttede sager, er sager, der enten ligger klar til sagsbehandling, er sat i bero eller er under sagsbehandling. Figur 5 viser, hvordan beholdningen af uafsluttede sager har udviklet sig i perioden 2016-2020.

Figur 5
Udviklingen i beholdningen af uafsluttede straffesager i perioden 2016-2020



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 5, at beholdningen af uafsluttede sager er steget fra ca. 3.600 sager i 2016 til ca. 12.300 sager i 2020, svarende til mere end en tredobling af uafsluttede sager i perioden 2016-2020. Stigningen i beholdningen af uafsluttede sager betyder, at sagsbeholdningen ultimo 2020 svarer til 2-3 års produktion af sager. Det er Skattestyrelsens forventning, at beholdningen af uafsluttede sager vil fortsætte med at stige i de kommende år, men at der vil ske stagnation i væksten, når effekten af tilførslen af nye medarbejdere slår igennem i 2021.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at den markante stigning i beholdningen af uafsluttede sager indebærer en risiko for, at sagsbehandlingstiderne vil stige yderligere de kommende år, og at endnu flere sager fremover vil forælde.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Skattestyrelsen ikke har sikret tilfredsstillende sagsbehandlingstider for behandlingen af straffesager, idet sagsbehandlingstiderne har været lange og stigende i perioden 2016-2020, og idet mange sager forælder helt eller delvist, inden sagen bliver strafferetligt vurderet.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i straffesagsenhederne er steget fra 202 dage i 2016 til 451 dage i 2020, svarende til mere end en fordobling af sagsbehandlingstiden. Hvis der ses bort fra den tid, sagerne har ligget i bero, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid steget fra 165 dage i 2016 til 378 dage i 2020. De lange sagsbehandlingstider skyldes primært, at der går lang tid, fra straffesagsenhederne modtager sagerne, til sagsbehandlingen påbegyndes. Ca. 4.500 af sagerne, svarende til ca. halvdelen af sagerne, som er klar til sagsbehandling, har således ligget klar i mere end 1 år, uden at sagsbehandlingen er påbegyndt.

Som følge af de lange sagsbehandlingstider forælder mange af straffesagerne helt eller delvist, inden sagerne bliver strafferetligt vurderet. Skattestyrelsen har i perioden 2016-2020 registreret ca. 1.000 af de afsluttede sager som helt eller delvist forældede. Antallet af forældede sager kan dog være væsentligt højere. Det skyldes, at straffesagsenhederne frem til sommeren 2020 kun i begrænset omfang registrerede sager, der var delvist forældede. Derudover kan et stort antal sager i beholdningen af uafsluttede sager også være helt eller delvist forældede. Sagsbeholdningen indeholder således 383 sager, der har overskredet den estimerede forældelsesfrist, som Skattestyrelsen selv har registreret på sagerne. Derudover er der ca. 4.000 sager, hvor Skattestyrelsen ikke har registreret en estimeret forældelsesfrist. Blandt disse sager er der mange sager, som indeholder gamle indkomstår. Ca. 900 af sagerne indeholder således indkomstår fra 2014 eller tidligere, og en del af disse sager kan også være helt eller delvist forældede.

Derudover har Rigsrevisionen fundet eksempler på sager, hvor en lang sagsbehandlingstid havde betydning for sagens afgørelse, ved at straffen blev nedsat med henvisning til sagsbehandlingstidens længde, eller sagen blev afsluttet med en henstilling.

Skattestyrelsen har i perioden 2016-2020 årligt afsluttet ca. 4.000-5.500 sager. Tilgangen af sager har imidlertid i hele perioden oversteget antallet af sager, som Skattestyrelsen har afgjort eller sendt videre til politiet og anklagemyndigheden. Dette har medført, at beholdningen af uafsluttede sager er steget fra ca. 3.600 sager i 2016 til ca. 12.300 sager i 2020, svarende til mere end en tredobling af uafsluttede sager i perioden. Ultimo 2020 udgjorde sagsbeholdningen 2-3 års produktion af sager. Udviklingen er blevet forstærket af, at tilgangen af straffesager er steget fra ca. 5.000 sager i 2016 til ca. 7.500 sager i 2020. Den stigende sagsbeholdning indebærer efter Rigsrevisionens vurdering en betydelig risiko for, at sagsbehandlingstiderne vil stige yderligere, og at endnu flere sager fremover vil forælde.

Rigsrevisionen, den 3. juni 2021

Lone Strøm

/Niels Kjøller Petersen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriets indsats på straffesagsområdet er tilfredsstillende. Derfor har vi undersøgt følgende:

- om kontrolenhederne i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen i tilstrækkelig grad sikrer, at der foretages en vurdering af, om en kontrolsag skal sendes til strafferetlig vurdering
- om Skattestyrelsen sikrer tilfredsstillende sagsbehandlingstider for behandlingen af straffesager.

I undersøgelsen indgår Skatteministeriet, herunder Skattestyrelsen, som varetager behandlingen af straffesager på skatte-, told-, moms- og afgiftsområdet. Desuden indgår Motorstyrelsen, som på lige fod med Skattestyrelsen gennemfører kontrol og sender sager til straffesagsenhederne, når kontrolenhederne vurderer, at der kan være tale om mulige strafbare forhold. Toldstyrelsen sender på lige fod med Skattestyrelsen og Motorstyrelsen kontrolsager til Skattestyrelsens straffesagsenheder, men da sanktionspraksis vedrørende toldsager behandles i forbindelse med Rigsrevisionens opfølgning på beretningen om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet fra 2017, indgår Toldstyrelsen ikke i beretningen. Undersøgelsen omhandler perioden 2016-2020.

Undersøgelsen bygger på analyse af de totale data for straffesager sendt til og behandlet i Skattestyrelsens straffesagsenheder i perioden 2016-2020 og gennemgang af 190 udvalgte sager. Vi har desuden gennemgået retningslinjer for Skattestyrelsens og Motorstyrelsens kontrol. Derudover har vi gennemgået Skattestyrelsens retningslinjer for visitering og behandling af straffesager, og vi har gennemgået de direktions-sager, der har været i perioden 2016-2020 vedrørende straffesagsområdet.

Vi har desuden holdt en række møder med Skatteministeriets departement og Skattestyrelsen om Skattestyrelsens og Motorstyrelsens kontrol og Skattestyrelsens visitering og behandling af straffesager. Derudover har vi holdt møder om datagrundlaget til at belyse Skattestyrelsens sagsbehandling.

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række centrale dokumenter, herunder:

- lov om merværdiafgift, jf. lovbekendtgørelse nr. 1021 af 26. september 2019 (momsloven)
- lov om opkrævning af skatter og afgifter m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 1224 af 29. september 2016 (opkrævningsloven)
- skatteindberetningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1536 af 19. december 2017
- straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1260 af 23. oktober 2007 med senere ændringer
- Skattestyrelsens og Motorstyrelsens retningslinjer for kontrol, "Hovedprocessen for kontrol – arbejdsbeskrivelse 1 til 5"
- drejebøger for diverse indsatsprojekter (kontrol- og vejledningsprojekter)
- Skattestyrelsens retningslinjer for kvalitetssikring i kontrollen – "Andre øjne gennemgang"
- retningslinjer for oversendelse af sag til strafferetlig vurdering – "Sådan oversender du en sag"
- diverse arbejdsbeskrivelser for visitering af straffesager
- håndbog i sagsbehandling af straffesager i Skatteforvaltningen
- diverse styringsdokumenter for Skattestyrelsens straffesagsområde, herunder strategi og succeskriterier for straffesagsområdet
- direktionssager vedrørende Skattestyrelsens straffesagsområde
- Skattestyrelsens compliance- og skattegabsanalyser for borgere og små og mellemstore selskaber for indkomståret 2014
- notat om regelefterlevelse i forhold til straffesager.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har bl.a. været at undersøge, om kontrolenhederne har procedurer til at sikre, at de relevante sager sendes til strafferetlig vurdering, og at der er fastlagt processer, som kan sikre kvalitet i selve straffesagsbehandlingen. Formålet har desuden været at undersøge straffesagsenhedernes overordnede styring af området, herunder af sagsbehandlingstider og antallet af forældede sager i straffesagsbehandlingen.

Interviews

Vi har herudover gennemført interviews med:

- Skatteministeriets departement
- fagområderne i Skattestyrelsen (kontrolenhederne)
- straffesagsenhederne i Skattestyrelsen.

Formålet med interviewene har været at belyse kontrolenhedernes praksis for vurdering af mulige strafbare forhold i forbindelse med kontrollen i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen. Formålet har desuden været at belyse straffesagsenhedernes praksis i forhold til visiteringen af straffesager og processerne i sagsbehandlingen. Desuden har det på møderne været drøftet, hvilke initiativer Skattestyrelsen har taget for at styrke behandlingen af straffesager i perioden 2016-2020.

Registerdata

Vi har undersøgt udviklingen i sagsbehandlingstider for afsluttede straffesager i perioden 2016-2020. Det har vi gjort ud fra et totalt datasæt fra Skattestyrelsen for afsluttede sager i perioden 2016-2020. Sagsbehandlingstiden er opgjort ud fra bruttosagsbehandlingstiden og den effektive sagsbehandlingstid. *Bruttosagsbehandlingstiden* måler sagsbehandlingstiden, fra sagen modtages i straffesagsenhederne, til sagen afsluttes eller videresendes til politiet og anklagemyndigheden. Bruttosagsbehandlingstiden inkluderer derfor også tiden, før den egentlige sagsbehandling påbegyndes, fordi sagen ligger i visitationen eller i en sagspool, inden den bliver fordelt til en sagsbehandler. *Den effektive sagsbehandlingstid* måler sagsbehandlingstiden, fra selve sagsbehandling påbegyndes, til sagen afsluttes eller videresendes til politiet og anklagemyndigheden. Vi har også undersøgt, hvor lang tid sagerne i bunken af uafsluttede sager har ligget klar til sagsbehandling, uden at sagsbehandlingen er påbegyndt.

Vi har desuden ud fra det totale datasæt for afsluttede sager i perioden 2016-2020 opgjort antallet af sager, som er registreret som forældede i perioden. Ved opgørelsen har vi medtaget sager, som er helt eller delvist forældede. Vi har desuden brugt datasættet til at undersøge, om der blandt de uafsluttede sager er sager, som reelt er forældede, men som blot ikke er registreret som forældede. Dette har vi gjort for at vurdere, om antallet af forældede sager reelt er højere end det, som fremgår af Skattestyrelsens egne tal.

Desuden har vi ud fra datasættet undersøgt udviklingen i antal afsluttede sager sammenholdt med tilgangen af sager i perioden 2016-2020. Det har vi gjort for at vurdere udviklingen i uafsluttede sager. Hvis der løbende modtages flere sager, end der afsluttes, vil beholdningen af uafsluttede sager stige, hvilket indebærer en risiko for, at sagsbehandlingstiderne vil stige, og at endnu flere sager vil forælde fremover.

Sagsgennemgang

Vi har gennemgået 70 kontrolsager. Formålet med gennemgangen af sagerne har været at undersøge, om sagerne indeholder Skattestyrelsens og Motorstyrelsens vurdering af, om en kontrolsag skal sendes til strafferetlig vurdering. Vi har desuden gennemgået, om sagerne er blevet kvalitetssikret.

Vi har kun udvalgt kontrolsager, som ligger over Skattestyrelsens beløbsgrænse for, hvornår sager skal sendes til strafferetlig vurdering. Sagerne er udvalgt inden for beløbsintervaller opstillet af Rigsrevisionen, så de omfatter sager med både store og mindre reguleringer, dog med en overvægt af kontrolsager med store reguleringer, da det især er vigtigt i disse sager, at sagen bliver vurderet for, om urigtige oplysninger kan være strafbare. Vi har desuden udvalgt sagerne, så de fordeler sig på både Skattestyrelsen og Motorstyrelsen. Sagerne har fordelt sig, så der er 65 sager fra Skattestyrelsen og 5 sager fra Motorstyrelsen.

Vi har desuden gennemgået 20 kontrolsager, som straffesagsenhederne har sendt retur til kontrolenhederne i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen (såkaldte retursager), fordi sagerne ikke har været tilstrækkeligt dokumenteret. Formålet med gennemgangen af retursagerne har været at undersøge, om straffesagsenhederne modtager den nødvendige dokumentation for at kunne behandle straffesagerne, og hvor lang tid der er gået, før straffesagsenhederne har modtaget den efterspurgte dokumentation.

Derudover har vi gennemgået 100 straffesager, heraf 50 sager, som er forældede i perioden 2016-2020. Formålet med gennemgangen af de 50 forældede sager har været at undersøge, hvor i kontrol- og strafferetsbehandlingen sagerne forælder og årsagerne til sagernes forældelse. Sagerne er udvalgt inden for Skattestyrelsens 3 sagskategorier (ordensbødesager, skærpede ordensbødesager og unddragelsessager), så alle kategorier af straffesager er repræsenteret i undersøgelsen.

Endelig har vi gennemgået 50 afsluttede straffesager. Formålet med sagsgennemgangen har været at undersøge, om der er eksempler på, at længden af sagsbehandlingstiden har haft indflydelse på afgørelserne i sagerne, herunder på strafudmålingen.

Alle sager i undersøgelsen er udvalgt tilfældigt over visse beløbsgrænser. Gennemgangen af kontrolsager, retursager og straffesager er ikke repræsentativ for alle sager under de nævnte sagstyper i Skattestyrelsen og Motorstyrelsen. Gennemgangen af kontrolsager giver imidlertid en indikation af, om Skattestyrelsen og Motorstyrelsen i relevante tilfælde foretager en vurdering af, om sagerne skal sendes til strafferetlig vurdering, og om sagerne bliver kvalitetssikret i overensstemmelse med retningslinjerne, mens retursagerne giver et billede af, hvorfor sager sendes retur. Gennemgangen af forældede straffesager viser i hovedtræk, hvor i kontrol- og strafferetsbehandlingen sagerne forælder og årsagerne til sagernes forældelse, mens gennemgangen af de afsluttede straffesager viser, at længden af sagsbehandlingstiden i nogle tilfælde har haft indflydelse på afgørelserne i sagerne, herunder strafudmålingen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Ordliste

Anklagemyndigheden	En offentlig myndighed, som i samarbejde med politiet varetager den retlige indsats mod straffbare handlinger. Hovedopgaven er at være anklager i straffesager. Anklagemyndigheden er opbygget med Rigsadvokaten i spidsen og under denne statsadvokaterne og politidirektørerne.
Bevisbyrde	Den byrde, som konkret påhviler Skatteforvaltningen, og som består i forpligtelsen til at dokumentere de forhold, der er af betydning for sagen.
Borger- og retssikkerhedschefen i Skatteforvaltningen	Borger- og retssikkerhedschefens opgave i Skatteforvaltningen er at sætte og fastholde fokus på retssikkerhed i skattesystemet, så skatteyderne oplever en ensartet og retfærdig behandling. Borger- og retssikkerhedschefen kan bl.a. iværksætte undersøgelser ud fra henvendelser fra borgere, virksomheder, rådgivere eller medarbejdere i Skatteforvaltningen og kan foreslå og gennemføre initiativer, der sætter fokus på retssikkerheden i skattesystemet.
Bødeforlæg	Et bødeforlæg er et tilbud om at afslutte en sag om en lovovertrædelse, uden at politiet og domstolene bliver involveret. Ved accept af bødeforlægget erkender sigtede bøden og giver afkald på en egentlig domstolsprøvelse af sagen.
Estimeret forældelsesfrist	En frist, som Skattestyrelsen sætter på en straffesag, i forbindelse med at sagen visiteres til sagsbehandling, for at undgå, at sagen eller dele af sagen forældes. Fristen sikrer, at den ansvarlige funktionsleder adviseres normalt 1 år før, at sagen eller dele af sagen forældes.
Forsæt	Retspraksis definerer 3 grader af forsæt – direkte forsæt, sandsynlighedsforsæt og eventualitetsforsæt. <i>Direkte forsæt</i> foreligger, når gerningspersonen har villet begå den straffelagte handling, eller når vedkommende har haft en sikker viden om, at handlingen vil få et strafbart resultat. <i>Sandsynlighedsforsæt</i> foreligger, når gerningspersonen har anset det for overvejende sandsynligt, at adfærden vil resultere i en unddragelse, mens <i>eventualitetsforsæt</i> foreligger, når det ikke kan påvises, at gerningspersonen fx bevidst vil unddrage skat, men hvor vedkommende har måttet anse det for muligt, at adfærden resulterede i en unddragelse, og hvor vedkommende har accepteret denne mulighed.
Grov uagtsomhed	Grov uagtsomhed foreligger, når den pågældende har tilsidesat den agtpågivenhed, som man kunne forvente, uden at den pågældende dog har handlet forsætligt. Grov tilsidesættelse af agtpågivenheden betegnes som grov uagtsomhed. Grov uagtsomhed indebærer strafansvar.
K1-, K2- og K3-sager	Skattestyrelsens straffesager omfatter 3 typer af sager: K1-sager, K2-sager og K3-sager. <i>K1-sagerne</i> omfatter almindelige ordensbødesager, hvor fx Skattestyrelsen har givet en bøde for kortvarig kørsel i et afgiftsbelagt køretøj, uden at der er betalt afgift. <i>K2-sagerne</i> er skærpede ordensbødesager, fx bøder givet efter punktafgiftslovene, hvor Skattestyrelsen konstaterer, at en virksomhed ikke har betalt afgift efter de enkelte loves bestemmelser. <i>K3-sagerne</i> er straffesager, hvor der er tale om egentlig unddragelse af skatter, moms og afgifter, og hvor overtrædelsen typisk har en mere alvorlig karakter.
Momskarruselsvindel	Momskarruselsvindel er kendetegnet ved, at virksomheder køber varer eller tjenester momsfrit fra et andet EU-land og opkræver moms ved videresalg, men uden at indberette momsen til Skattestyrelsen. Den organiserede momskarruselsvindel ændrer sig løbende i takt med udviklingen, fx ved ændret efterspørgsel på varer og brug af nye digitale løsninger.
Ransagning	Ransagning er et tvangsindgreb, som kun kan foretages med samtykke eller efter forudgående indhentet retskendelse, og som giver politiet mulighed for at undersøge mistænktens bolig eller anden personlige ejendom for bevismateriale. Skattemyndighederne kan i visse tilfælde og efter anmodning fra politiet bistå politiet med ransagning efter bevismateriale i sager om skatte- og afgiftsunddragelse mv.

Regulering	Skattestyrelsens reguleringer af skatter og afgifter på baggrund af kontrollen. Bruttoreguleringer er summen af forhøjelser og nedsættelser af skatter og afgifter, mens nettoreguleringer er udtryk for forskellen mellem forhøjelser og nedsættelser af skatter og afgifter og er således en nettosum af den ændring, som kontrollen har medført.
Sagsbehandlingstid	Sagsbehandlingstiden for straffesagerne måles ved bruttosagsbehandlingstiden og den effektive sagsbehandlingstid. <i>Bruttosagsbehandlingstiden</i> måler sagsbehandlingstiden, fra sagen modtages i straffesagsenhederne, til sagen færdigbehandles eller videresendes til politiet og anklagemyndigheden. Bruttosagsbehandlingstiden inkluderer derfor også tiden, før den egentlige sagsbehandling påbegyndes, fordi sagen visiteres og ligger i en sagspool, inden den bliver fordelt til en sagsbehandler. <i>Den effektive sagsbehandlingstid</i> måler sagsbehandlingstiden, fra selve sagsbehandlingen påbegyndes, til sagen færdigbehandles eller videresendes til politiet og anklagemyndigheden.
Sagspool	Alle sager, som sendes til straffesagsenhederne, lægges i en sagspool efter visitering. Herfra fordeles sagerne til sagsbehandlerne i straffesagsenhederne.
Sagsresuméschema	Det skema, som skal følge med, når kontrolenhederne sender en sag til straffesagsenhederne. Skemaet indeholder bl.a. oplysninger om baggrunden for, at kontrolsagen er startet op, hvad sagen omhandler, hvilken lovparagraf der er mistanke om er overtrådt, hvor stort et beløb der er tale om, hvilken borger eller virksomhed der er tale om, om skatteyderen en har haft en rådgiver, og om der har været gjort indsigelse i sagen.
Sigtelse	En erklæring til den sigtede om, at denne mistænkes for at have begået en strafbar overtrædelse. Det skal fremgå af sigtelsen, hvilken bestemmelse der anses for overtrådt og på hvilken måde.
Skatte- og afgiftsunddragelse	Det er tale om skatte- og afgiftsunddragelse, når skatteyderen med forsæt eller på baggrund af grov eller simpel uagtsomhed har betalt mindre skat, moms eller afgifter, end vedkommende retligt er forpligtet til at betale.
Social dumping	Social dumping bruges om forhold, hvor udenlandske lønmodtagere i Danmark har løn- og arbejdsvilkår, som ligger under det sædvanlige danske niveau, og om situationer, hvor udenlandske virksomheder udfører opgaver i Danmark uden at leve op til danske love og regler om fx skat, arbejdsmiljø eller social sikring. I forhold til skatteområdet indebærer det, at der ikke betales de behørigt skatter og afgifter.
Startmåledato	Den dato, sagen er modtaget i straffesagsenhederne. Startmåledatoen bliver påsat, når sagen er visiteret og gjort klar til sagsbehandling. Ved at sammenholde startmåledatoen med slutmåledatoen – som påsættes sagen, når denne er færdigbehandlet eller sendt videre til politiet og anklagemyndigheden – kan Skattestyrelsen opgøre bruttosagsbehandlingstiden for straffesagerne.
Straffesagsområdet	Straffesagsområdet i Skattestyrelsen består organisatorisk af 6 straffesagsenheder, som behandler straffesager på skatte-, moms- og afgiftsområdet, samt et fagkontor, som varetager opgaver i forhold til lovkoordinering, regelforenkligning, udvikling af digitale løsninger, strategiarbejde og juridisk sparring for øvrige enheder i Skatteforvaltningen.
Visitation	Sagen gøres klar til sagsbehandling, efter denne er modtaget i straffesagsenhederne. Visitationen indbefatter bl.a., at det kontrolleres, at sagen indeholder de rigtige oplysninger til brug for sagsbehandlingen, herunder om den rigtige borger eller virksomhed er påsat sagen, om sagsresuméschemaet er udfyldt korrekt, og om der er vedlagt de relevante bilag.
