

*Sekretariatet*

ADVOKAT   
SAMFUNDET

Folketingets Skatteudvalg  
Folketinget, Christiansborg  
1240 København K.

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98  
FAX 33 36 97 50

DATO: 27. april 2012  
SAGSNR.: 2012 - 844  
ID NR.: 173945

### **Lovforslag nr. L 170 om initiativer rettet mod sort arbejde mv.**

1. Skatteministeren har den 25. april 2012 fremsat ovennævnte lovforslag og Advokatrådet har konstateret, at der stort set ikke er foretaget ændringer i forhold til det lovudkast, som blev sendt i høring den 2. marts 2012.

På den baggrund finder Advokatrådet det påkrævet at henvende sig direkte til Folketingets Skatteudvalg om sagen.

Advokatrådet afgav høringssvar i sagen den 19. marts 2012. Høringssvaret vedlægges. Som anført i høringssvaret er der tale om et ganske kontroversielt lovgivningsinitiativ indeholdende en række forslag om lovgivning, der rejser spørgsmål om foreneligheden med væsentlige grundlæggende retsprincipper.

Advokatrådet skal derfor gentage de væsentligste hovedpunkter fra høringssvaret, idet Advokatrådet finder forslaget dybt betænkeligt.

2. Det foreslås, at indføre krav om digital betaling ved køb af varer og tjenesteydelser for beløb over 10.000 kr. med den retsvirkning, at anden form for betaling kan medføre solidarisk hæftelse for manglende betaling af skatter og afgifter samt en mistet fradragsmulighed for virksomheder.

Dette forslag er i strid med grundlæggende retsprincipper, hvor hæftelse for andres overtrædelse af lovgivningen uden for tilfælde af et egentlig medvirkensansvar må anses for en fundamental fravigelse af det helt klare og grundlæggende udgangspunkt, at alene den ansvarlige for overtrædelsen hæfter for krav som følge af overtrædelsen.

Forslaget synes ude af proportioner med det formål, der angiveligt forfølges med forslaget, og Advokatrådet finder ikke, at det i dansk ret bør indføres så vidtgående regler uden at der i det mindste forud for indførelsen er foretaget et grundigt udvalgsarbejde. Det skal i den sammenhæng særligt fremhæves, at Skatteministeriets lovudkast blev sendt i høring med en så kort høringsfrist som 13 dage, hvilket er

ganske beklageligt dels i lyset af de meget indgribende regler, som forslaget vedrører, og dels i betragtning af, at regeringen i sit regeringsgrundlag under overskriften ”God regeringsførelse” afgiver et løfte om at sikre rimelige høringsfrister.

3. Det foreslås endvidere, at der indføres hjemmel i kildeskatteloven og momsloven til at foretage kontrol uden retskendelse på en ejendom, der tjener til privatbolig eller fritidsbolig, såfremt der synligt konstateres udendørs aktiviteter af angiveligt professionel karakter.

Også dette forslag er dybt betænkeligt, og der er efter Advokatrådets opfattelse ikke i lovforslagets bemærkninger argumenteret særligt overbevisende for, at der skulle foreligge tilstrækkeligt grundlag for at gøre indgreb i grundlovens frihedsrettigheder alene for at håndhæve og forfølge overtrædelser af skatte og afgiftslovgivningen.

4. I forslaget foreslås indført hjemmel til at kræve personer, der kontrolleres i forbindelse med arbejde på ejendom, der tjener som privat- eller fritidsbolig, legitimation og CPR-nummer.

Forslaget er usædvanligt vidtgående. End ikke politiet er som led i forfølgningen af strafbare forhold tillagt beføjelse til at forlange en sådan legitimation fra borgernes side. En almindelig proportionalitetsbetragtning synes ellers at tale for, at skattemyndighederne ikke tillægges videre beføjelser end politiet.

5. Samlet set er det Advokatrådets opfattelse, at man retssikkerhedsmæssigt går alt for langt i bestræbelserne på at bekæmpe eller begrænse sort arbejde. Der skal ikke herske tvivl om, at Advokatrådet selvsagt er imod en overtrædelse af den gældende skatte- og afgiftslovgivning. Overtrædelser skal imidlertid ikke imødegås med lovgivning, der ikke er i overensstemmelse med grundlæggende retsprincipper, og lettelsen af myndighedernes arbejde kan ikke i sig selv begrunde en fravigelse af retssikkerheden for den enkelte borger. Det bør i den sammenhæng tages i betragtning, at skattemyndighederne gennem flere år har reduceret sit kontrolarbejde, og dette søges nu tilsyneladende afbødet med helt usædvanlige tiltag i form af bl.a. den ovenfor omtalte hæftelse for andres adfærd, udvidet medvirkensansvar, som afgiver markant fra almindelige erstatningsretlige principper og en indgribende registreringspligt for borgerne. Dette er sjældent set i et demokratisk og åbent samfund, som det danske.

Advokatrådet skal på den anførte baggrund derfor anmode om foretræde for Folketingets Skatteudvalg med henblik på at uddybe rådets indvendinger imod forslaget. De praktiske forhold i den forbindelse kan aftales nærmere med advokat

Sussie Suhr, Advokatsamfundet, på mailadressen [sss@advokatsamfundet.dk](mailto:sss@advokatsamfundet.dk)

Med venlig hilsen



Torben Jensen

Skatteministeriet  
Nicolai Eigtveds Gade 28

1402 København K

[js@skat.dk](mailto:js@skat.dk)

KRONPRINSESSEGADE 28

1306 KØBENHAVN K

TLF. 33 96 97 98

FAX 33 36 97 50

~~DATO: 26-04-2012~~  
~~2012-03-2012~~

SAGSNR.: 2012 - 844

ID NR.: 167116

### Høring - udkast til lovforslag om initiativer rettet mod sort arbejde mv.

Ved e-mail af 2. marts 2012 har Skatteministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast.

Indledningsvis bemærkes, at høringsmaterialet er fremsendt med en frist på 13 dage til afgivelse af et svar. Taget i betragtning, at fænomenet "sort arbejde" næppe er pludseligt opstået og derfor kræver lynindgreb, er det vanskeligt at se begrundelsen for en så forceret lovforberedelse, som det er tilfældet her.

Advokatrådet skal yderligere bemærke, at en så kort frist i realiteten udelukker en nærmere stillingtagen til de forslag, der er indeholdt i høringsmaterialet. Det må på den baggrund påregnes, at en række myndigheder og organisationer reelt ikke har mulighed for at udfylde den funktion som høringspart, som det lovforberedende arbejde normalt trækker på som led i kvalitetssikringen af ny regulering og som led i en almindelig, demokratisk proces.

Advokatrådet har de senere år gentagne gange påpeget, at fristerne for at afgive høringssvar i for mange tilfælde reelt udelukker en grundig behandling af de fremsendte forslag. Advokatrådet har i den forbindelse påpeget, at det følger af Justitsministeriets vejledning om god lov kvalitet, at høringsfristen "må afpasses efter de nærmere omstændigheder, men bør være så lang, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar. Der bør herved også tages hensyn til, at bl.a. offentlige myndigheder, der høres, kan have behov for at indhente udtalelser fra underordnede særligt sagkyndige institutioner mv." Advokatrådet kan hertil føje, at en række organisationer er bygget op om kollegiale organer, som på tilsvarende vis som vi har behov for at kunne inddrage en bredere kreds, inden et høringssvar afgives.

Advokatrådet skal desuden henvisne til, at regeringen i sit regeringsgrundlag har gjort blandt andet rimelige høringsfrister til et selvstændigt prioriteringsområde. Det hedder således i regeringsgrundlaget under overskriften "God regeringsførelse", at

”Regeringen vil derfor forpligte sig til et program for god regeringsførelse, som med konkrete tiltag skal sikre en bedre lovkvalitet og forbedre de generelle muligheder for at kontrollere regeringens embedsførelse.

Programmet for god regeringsførelse indeholder følgende konkrete initiativer: Regeringen vil i tæt samarbejde med Folketinget sikre høj lovkvalitet gennem rimelige høringsfrister, der sikrer, at organisationer og andre høringsparter har ordentlig tid til at gennemgå lovforslag og udarbejde kommentarer. Samt at hørings svar og et høringsnotat med ministeriets bemærkninger foreligger i god tid forud for førstebehandlingen”.

Advokatrådet er helt enig i denne målsætning, som ikke blot er relevant for nye lovforslag, men også for høring over udkast til anden følgelovgivning, administrative regler mv. Advokatrådet finder det på den anførte baggrund særdeles beklageligt, at man i denne sag har udsendt høringsmaterialet med en så kort frist.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

Lovforslaget indeholder både helt ukontroversielle bestemmelser og bestemmelser, som er stærkt indgribende over for borgerne og derfor må anses for at være kontroversielle.

Advokatrådet finder det som udgangspunkt overflødigt at lovgive om allerede gældende ret, som er fastslået i praksis.

Den gældende praksis om skattefri familie- og vennetjenester udspringer af en praktisk og formålstjenlig anvendelse af reglerne i statsskatteloven. Ved at fastsætte bestemmelser i ligningsloven om skattefri familie- og vennetjenester fastlåser Folketinget en retstilstand, som dermed ikke får lov at udvikle sig i overensstemmelse med de til enhver tid gældende forhold. Indholdet og anvendelsen af en retlig standard og anvendelse af sund fornuft bliver dermed fastlåst. Da der imidlertid er tale om gældende ret med fast historisk grund, må de foreslåede bestemmelser anses for at være uden særlig virkning.

Det er videre Advokatrådets opfattelse, at forslaget om at indføre krav om digital betaling af beløb over 10.000 kr. for varer eller tjenesteydelser og de tilknyttede retsvirkninger i form af solidarisk hæftelse for manglende skatte- og afgiftsbetaling samt mistet fradragsmulighed for virksomheder ved kontant betaling af beløb over 10.000 kr. indebærer en væsentlig fravigelse fra sædvanlige danske retsprincipper og betydelige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Det må lægges til grund, at et stort antal danskere, formentlig særligt i de ældre generationer, fortsat anvender kontantbetaling i hverdagen, også i relation til betaling af større beløb, og enten ikke har adgang til eller er fortrolig med de digitale betalingsmuligheder, som lovforslaget forudsætter, at der indføres krav om anvendelse af.

Samtidig må det have formodningen for sig, at en betydelig del af disse borgere ikke vil være opmærksom på et eventuelt indført krav om digital betaling og risiko for solidarisk hæftelse og også af den grund vil fortsætte med at betale varer og ydelser kontant. Af samme grund vil disse borgere heller ikke opnå viden om muligheden for at undgå den solidariske hæftelse ved at anmelde betalingen på SKATs hjemmeside.

Selv om borgerne er generelt forpligtede til at gøre sig bekendt med lovgivningen, er den meget væsentlige retsvirkning af overtrædelse af kravet om digital betaling eller anmeldelse til SKAT – solidarisk hæftelse for leverandørens eventuelt manglende skatte- og momsbetaling – et særdeles indgribende og retssikkerhedsmæssigt betænkeligt tiltag.

Samtidig udgør den solidariske hæftelse en skærpelse i lovgivningen, som bryder med sædvanlige og alment anerkendte retsprincipper. Hæftelse for andres overtrædelse af lovgivningen uden for tilfælde af egentligt medvirkeansvar må anses som en så fundamental fravigelse af det sædvanlige udgangspunkt om, at alene den ansvarlige for en overtrædelse hæfter for krav i anledning heraf, at den bør have særdeles stærke grunde for sig for at kunne accepteres. I det foreliggende tilfælde ses der ikke at foreligge tilstrækkeligt stærke grunde til at tilsidesætte de tungtvejende retssikkerhedsmæssige hensyn til at opretholde udgangspunktet om særhæften for den umiddelbart ansvarlige.

I forhold til forslaget om bortfald af fradragsretten for virksomheders køb af varer eller ydelser for over 10.000 kr., når der ikke betales digitalt, er det Advokatrådets opfattelse, at forslaget risikerer urimeligt hårdt at ramme mindre erhvervsvirksomheder, herunder enkeltmandsvirksomheder og mindre interessentskaber, som på en række områder/brancher må påregnes traditionelt at anvende kontantbetaling i betydeligt omfang, uden at dette nødvendigvis har forbindelse med sort arbejde eller unddragelse af skatter og afgifter i øvrigt. Samtidig vil forslaget medføre en øget administrativ byrde for disse virksomheder.

Det er imidlertid Advokatrådets opfattelse, at en løbende registrering af borgernes adfærd er udtryk for en bekymrende udvikling i retning af, at man i det politiske system kan tillade sig at gøre det, som den tekniske udvikling giver mulighed for. Advokatrådet finder registrering af borgernes adfærd alene af hensyn til skattemyndigheden for at være retssikkerhedsmæssigt stærkt betænkelig.

Det må afvises, at der skal være grundlag for, at der i kildeskatteloven indføres hjemmel til at afkræve personer CPR-nr. og identifikationspapirer.

Ikke engang politiet har beføjelser til at afkræve CPR-nr. eller legitimation. Det er i det hele taget ikke noget krav, at personer i Danmark bærer legitimation.

Selv om skattemyndigheden måtte mene, at kontrolarbejdet lettes, er dette efter Advokatrådets opfattelse ikke grund nok til, at borgere skal bære rundt på legitimation eller oplyse CPR-nr.

Tilsvarende finder Advokatrådet det meget betænkeligt, at borgerne for at opnå en materiel retsstilling, som f.eks. et skattefradrag, skal foretage pengeoverførsler elektronisk alene af hensyn til en lettelse af skattemyndighedens arbejde.

Højdepunktet i regeringens ønske om kontrol og registrering af borgernes adfærd nås i forslaget om, at en borger hæfter for en håndværkers A-skatter, hvis der betales kontante beløb over kr. 10.000, medmindre borgeren indberetter til SKAT at have foretaget den pågældende betaling.

Den bagvedliggende tankegang om, at hensynet til myndigheden overgår hensynet til borgerne, er efter Advokatrådets opfattelse ikke forenelig med beskyttelsen af borgernes retssikkerhed i et retssamfund.

Trumf på dette punkt sætter SKAT med bemærkningerne om den foreslåede hjemmel i kildeskatteloven til, at der kan foretages kontrol uden retskendelse også på privat grund.

I bemærkningerne anføres det således, at SKATs kontrolbeføjelser i en række love er begrænset til lokaler, hvor der udøves erhvervsvirksomhed, hvorfor private boliger som udgangspunkt ikke er omfattet af kontrolbeføjelserne. I bemærkningerne skrives herefter:

”Princippet om privatboligens ukrænkelighed sætter visse begrænsninger for SKATs muligheder for at gennemføre kontrol.”

Efter Advokatrådets opfattelse er det misvisende at skrive ”som udgangspunkt” i lovforslagets bemærkninger, da adgangen til private boliger vil kræve en ændring af grundloven.

Det er Advokatrådets opfattelse, at skattemyndighedernes kontroladgang ikke går forud for grundlovens frihedsrettigheder.

Forslaget til et nyt stk. 6 i § 75 i momsloven, synes alt for vidtgående og ude af proportioner, idet enhver, der har indkøbt ydelser eller varer sammen med ydelser for et beløb, der overstiger 10.000 kr. inkl. afgift, på begæring skal meddele told- og skatteforvaltningen oplysninger om indkøbet og betalingen heraf.

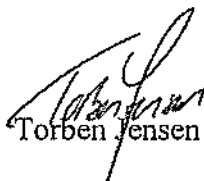
Advokatrådet henstiller til, at der lovgives i proportionalt og minde regeringen om debatten om dataspejling, der ligeledes var for vidtgående i forhold til den balance der nødvendigvis må og skal være i lovgivningen i forhold til indgriben overfor borgerne også i erhvervsforhold. Det samme gælder forslaget til § 78 i momsloven om, at den eller de virksomheder, der på byggepladser, hvor der foregår nybyggeri,

reparation, modernisering, ombygning eller lignende af fast ejendom, udfører arbejde, skal opsætte skilte på stedet om, hvem der udfører arbejdet. Forslaget synes ligeledes for vidtgående særlig, når henses til, at manglende skiltning er strafbelagt.

Endelig er der i lovforslaget fremsat forslag om, at finansielle virksomheder skal have adgang til borgernes oplysninger i indkomstregistret. Pligtskyldigt er det foreslået, at borgeren skal give sit samtykke hertil. Den praktiske konsekvens vil imidlertid være, at borgerne altid vil give samtykke hertil, idet optagelse af lån og indgåelse af leasingaftaler ellers må forventes ikke at kunne gennemføres, idet den finansielle virksomhed vil afvise det.

Det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at give private virksomheder adgang til offentlige registre med personfølsomme oplysninger, og virksomhederne må som hidtil holde sig til at foretage kreditvurdering på det grundlag, som borgeren oplyser virksomheden om.

Med venlig hilsen

  
Torben Jensen