

Lovforslag nr. L 56. Fremsat den 2. november 1983 af ministeren for skatter og afgifter

Forslag

til

Lov om skatteyderes adgang til forsvarerbistand under en administrativ skattestraffesag

§ 1. Under skattemyndighedernes behandling af en sag om strafansvar efter skattekontrolloven eller efter kildeskattelovens § 74, stk. 1, nr. 1 eller nr. 4, § 74, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1 eller nr. 4, § 75 eller § 76, kan der beskikkes skatteyderen en forsvarer, når det efter sagens beskaffenhed, skatteyderens person eller omstændighederne i øvrigt må anses for ønskeligt, og skatteyderen ikke selv har skaffet sig bistand af en forsvarer.

Stk. 2. Forsvareren beskikkes af retten på det sted, hvor skatteyderen har hjemting, og hvis han ikke har hjemting her i landet på det sted, hvor det findes hensigtsmæssigt. Retsplejelovens regler om beskikkelse af offentlige forsvarere og om udelukkelse af forsvarere finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. Begæring om beskikkelse af en forsvarer kan fremsættes såvel af skatteyderen som af skattemyndighederne. Ministeren for skatter og afgifter fastsætter regler om vejledning af skatteyderen om adgangen til at begære en forsvarer beskikket. Skattemyndighederne drager omsorg for, at spørgsmålet indbringes for retten.

Stk. 4. Beslutninger, hvorefter forsvarer skal beskikkes, kan ikke påklages for højere ret. Imod beslutninger, hvorved beskikkelse af forsvarer nægtes, kan kære til højere ret finde sted.

§ 2. Skatteyderens forsvarer har adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, skatte-

myndighederne har tilvejebragt til brug ved behandlingen af spørgsmålet om strafansvar. I det omfang materialet uden ulempe kan mangfoldiggøres, skal genpart tilstilles forsvareren. Forsvareren må ikke uden skattemyndighedens samtykke overlevere det modtagne materiale til skatteyderen eller andre.

Stk. 2. Hvis hensynet til sagens opklaring eller tredjemand undtagelsesvis gør det påkrævet, kan reglerne i stk. 1 fraviges, eller skattemyndigheden kan give forsvareren pålæg om ikke at videregive de oplysninger, han har modtaget fra skattemyndigheden.

Stk. 3. Retten afgør tvistigheder mellem skattemyndigheden og forsvareren om forsvarerens beføjelser.

§ 3. Retsplejelovens regler om vederlæggelse af offentlige og valgte forsvarere finder tilsvarende anvendelse.

§ 4. Skatteyderen er pligtig at erstatte det offentlige udgifterne til sagens behandling i samme omfang som en sigtet er pligtig at erstatte det offentlige sådanne udgifter efter retsplejelovens regler.

§ 5. Loven træder i kraft den 1. januar 1984.

§ 6. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Lovforslaget tilsigter at styrke skatteyderens stilling under skattemyndighedernes behandling af en skattestraffesag, navnlig med henblik på sagkyndig vejledning af skatteyderen i forbindelse med hans overvejelser om, hvorvidt han skal lade sagen afgøre administrativt ved vedtagelse af en af skattemyndighederne forelagt bøde. Forslaget indebærer, at der under skattemyndighedernes sagsbehandling kan beskikkes en forsvarer til at bistå skatteyderen. Det forudsættes, at sagen er under behandling hos en skattemyndighed, der er kompetent til at behandle sager om strafansvar, og at sagen undersøges med henblik på eventuelt at gøre strafansvar gældende. Spørgsmålet om forsvarerbekikkelse er afhængig af, om sagens beskaffenhed, skatteyderens person eller omstændighederne i øvrigt i den enkelte sag gør sådan beskikkelse ønskelig.

Lovforslaget, der ligger tæt op ad retsplejelovens regler om beskikkelse af en forsvarer for en sigtet under den politimæssige efterforskning, bygger på en indstilling fra det af ministeren for skatter og afgifter den 8. oktober 1982 nedsatte udvalg, der skulle undersøge fremgangsmåden i straffesager, der afgøres administrativt efter skattekontrollovens § 20 og kildeskattelovens § 79, det såkaldte »Retssikkerhedsudvalg II«. Indstilling herom er indeholdt i udvalgets delbetænkning nr. 977 fra april måned 1983.

Baggrunden for udvalgets nedsættelse var den debat om borgernes retssikkerhed i skattestraffesager, som er foregået i de senere år.

Under debatten er der fra forskellig side blevet peget på, at hensynet til retssikkerheden har særlig vægt, hvor sager om straf for overtrædelse af skattelovene afgøres administrativt.

For så vidt angår spørgsmålet om eventuel indførelse af en bistandsordning under den administrative behandling af skattebødesager, foreslår udvalget, at der indføres en bistandsordning med henblik på en styrkelse af skatteyderens stilling under behandlingen af en skattestraffesag og navn-

lig med henblik på at tilgodese skatteyderens behov for sagkyndig vejledning i forbindelse med dennes overvejelser om, hvorvidt sagen bør afgøres administrativt ved vedtagelse af en af skattemyndighederne forelagt bøde.

Udvalget foreslår, at der ved vedtagelse af en særlig lov indføres en adgang til at beskikke skatteyderen en forsvarer under skattemyndighedernes behandling af en sag om strafansvar efter skattekontrolloven eller kildeskatteloven med undtagelse af sager om overtrædelse af kildeskattelovens § 74, stk. 1, nr. 2 og 3.

Baggrunden herfor er, at udvalget finder, at straffesager om overtrædelse af kildeskattelovens § 74, stk. 1, nr. 2 og 3, har en særdeles enkel karakter, idet overtrædelserne drejer sig om undladelse af rettidig indbetaling af indeholdt skat og undladelse af rettidig indsendelse af redegørelse for indeholdelserne. Den objektive fuldbyrdelse af bestemmelsernes gerningsindhold er knyttet til let konstaterbare faktiske forhold, og spørgsmålet om den subjektive tilregnelser vil normalt ikke give anledning til tvivl. Hertil kommer, at graden af subjektiv tilregnelser ikke tillægges sanktionsmæssig betydning, og at der i det hele taget har dannet sig en fast praksis med hensyn til disse bestemmelser. Dette gælder også, selvom der ved overtrædelse af stk. 1, nr. 2 og 3, foreligger skærpene omstændigheder, som omhandlet i stk. 2. I modsætning hertil står sager vedrørende § 74, stk. 1, nr. 1, der kan rejse rettlige tvivlsspørgsmål om, hvad der er A- og B-indkomst, og sager vedrørende § 74, stk. 1, nr. 4, der kan indebære vanskelige skønsmæssige afvejninger af, om oplysninger kan betragtes som urigtige eller vildledende. Endvidere vil bedømmelsen af den subjektive tilregnelser af konstaterede overtrædelser ofte give anledning til tvivl i sager om overtrædelse af nr. 1 og nr. 4. Udvalget har på baggrund af disse overvejelser fundet, at der ikke er noget reelt behov for sagkyndig bistand i sager vedrørende overtrædelser af kildeskattelovens § 74, stk. 1, nr. 2 og nr. 3, og der stilles derfor forslag om, at disse sager holdes uden for bistandsordningen.

Regeringen har lagt udvalgets forslag til grund ved udarbejdelsen af nærværende lovforslag.

Lovforslaget omfatter derfor forsvarerbistand for skatteydere under den administrative behandling af straffesager for overtrædelse af skattekontrollovens straffebestemmelser og bestemmelserne i kildeskattelovens § 74, stk. 1, nr. 1 (indeholdelsespligtiges udbetaling af A-indkomst uden indeholdelse af A-skat eller udbytteskat m.v.), § 74, stk. 1, nr. 4 (indeholdelsespligtiges urigtige eller vildledende oplysninger om indeholdt A-skat eller udbytteskat), § 74, stk. 2, jfr. stk. 1, nr. 1 og 4, (tilfælde hvor de i § 74, stk. 1, nr. 1 og 4, anførte forhold er sket med forsæt til at unddrage det offentlige skat eller under skærpende omstændigheder i øvrigt), § 75 (lønmodtagers modtagelse af A-indkomst, hvori der ikke er indeholdt A-skat m.m.) og § 76 (overtrædelse af visse ordensforskrifter).

Om der skal ydes bistand i den enkelte sag må afgøres ud fra en konkret skønsmæssig vurdering af sagens omstændigheder. Der bliver således tale om en fakultativ bistandsordning. Som retningslinier for den vurdering, der skal foretages, finder man at kunne overføre reglen i retsplejelovens § 732 om beskikkelse af en offentlig forsvarer for en sigtet.

Overført til skattestraffesagernes område indebærer dette, at der som ovenfor nævnt kan gives skatteyderen adgang til sagkyndig bistand, når det efter sagens beskaffenhed, skatteyderens person eller omstændighederne i øvrigt anses for ønskeligt, og skatteyderen ikke selv har skaffet sig sådan bistand. De anførte omstændigheder falder således i 3 hovedgrupper. For det første sagens beskaffenhed, det være sig faktiske komplikationer eller sagens retlige karakter. For det andet kan bistandsbehovet knytte sig til skatteyderens person, især i form af alder eller psykisk handicap. Endelig kan bistand være ønskelig, fordi et særligt modsætningsforhold er opstået mellem skatteyderen og de skattemyndigheder, der behandler straffesagen.

Såfremt skatteyderen selv har valgt en forsvarer, kan han begære beskikkelse af denne, men efter forslaget har han altid ret til at lade sig bistå af en valgt forsvarer.

Retten tager stilling til spørgsmålet om forsvarerbeskikkelse, når der fremsættes begæring herom over for retten. Såvel skatteyderen som skattemyndighederne har kompetence til at fremsætte begæring. Efter forslaget fastsætter ministeren for skatter og afgifter nærmere regler om skattemyndighedernes pligt til at vejlede skatteyderen om hans adgang til at begære en forsvarer beskikket.

Forsvareren har til opgave at bistå skatteyderen, herunder især i forbindelse med forhandlinger med skattemyndighederne. Endvidere skal såvel en beskikket forsvarer som en forsvarer, som skatteyderen selv måtte have antaget, have adgang til at gøre sig bekendt med det materiale, som skattemyndighederne har tilvejebragt til brug ved behandlingen af spørgsmålet om strafansvar. Herved opnår forsvareren samme adgang til skattemyndighedernes materiale, som en forsvarer efter retsplejelovens regler har til politiets materiale. Forslaget indebærer på dette punkt en væsentlig ændring i forhold til den nuværende retstilstand, hvorefter en advokat, der bistår en skatteyder i forbindelse med en sag om strafansvar, ikke har et retligt krav på aktindsigt i skattemyndighedernes materiale, idet en skatteydere og en eventuelt af ham antaget advokats adgang til aktindsigt i en skattestraffesag, der behandles af skattemyndighederne, reguleres af reglen i offentlighedslovens § 6, stk. 1. Efter denne bestemmelse haves der ikke noget retligt krav på aktindsigt i sager inden for strafferetsplejen. Skattemyndighederne kan under henvisning til denne bestemmelse afslå begæring om aktindsigt, mens der naturligvis intet er til hinder for efter en konkret vurdering at meddele hel eller delvis aktindsigt.

Den beskikkede forsvarers vederlag fastsættes efter straffesagens afslutning af retten og udredes af statskassen. Retten træffer dog samtidig afgørelse om, hvorvidt skatteyderen skal erstatte det offentlige udgifterne til sagens behandling, herunder vederlaget til forsvareren. Dette spørgsmål skal afgøres efter retsplejelovens regler om en tiltalts pligt til at erstatte sådanne udgifter, hvilket indebærer, at skatteyderen er erstatningspligtig, såfremt han findes skyldig i det forhold, som sagen vedrører. Hans omkostningsansvar vil dog kunne lempes, såfremt det ellers ville komme til at stå i åbenbart misforhold til hans skyld og vilkår.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Den foreslåede bistandsordning må antages at medføre et vist merarbejde for skattemyndighederne navnlig i forbindelse med opfyldelsen af vejledningspligten overfor skatteyderen. Efter forslaget tager retten stilling til spørgsmålet om forsvarerbeskikkelse, når der fremsættes begæring herom over for retten. Såvel skatteyderen som skattemyndigheden har kompetence til at fremsætte begæring. Fremsætter skatteyderen en begæring om forsvarerbeskikkelse, har skattemyndigheden efter forslaget pligt til at indbringe spørgsmålet for retten til

afgørelse, hvilket ligeledes må antages at medføre et vist merarbejde for skattemyndighederne.

Indførelse af den foreslåede adgang til beskikkelse af forsvarer vil medføre øgede udgifter for det offentlige. Først og fremmest vil der blive tale om udgifter i form af salær til forsvarere. Disse udgifter, der vil variere fra år til år, må imidlertid antages at blive af mindre størrelsesorden, da det offentlige ofte vil have regreskrav mod skatteyderen for salæret.

Antallet af sager, hvori der efter den foreslåede ordning vil blive tale om at beskikke forsvarer, vil næppe overstige 100 om året, og det skønnes, at de samlede udgifter til ordningen næppe vil overstige 1 mill. kr. om året.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Beskikkelse foretages af retten efter retsplejelovens regler om beskikkelse af offentlige forsvarere. Dette betyder, at forsvareren som udgangspunkt udpeges af retten blandt kredsen af offentlige forsvarere, men at en af skatteyderen ønsket advokat i reglen bør beskikkes, jfr. retsplejelovens § 733 og § 735. Endvidere er retsplejelovens regler om udelukkelse af forsvarere overført til disse sager. Der er tale om bestemmelserne i retsplejelovens §§ 730, stk. 3, 730, stk. 4, 733, stk. 2, 734 og 736, stk. 2.

Forsvarerbeskikkelse for skatteyderen kan begæres såvel af skatteyderen som af vedkommende skattemyndighed.

Det er hensigten, at § 1, stk. 3, 2. pkt., skal udbygges med administrative forskrifter om

- i hvilke sager, der skal gives vejledning om bistandsordningen,
- hvilke skattemyndigheder, der skal have pligt til at give vejledning,
- på hvilket tidspunkt af sagsbehandlingen, at vejledningen skal gives,
- hvorvidt det skal tilkendes gives, at udgiften til forsvarerbistanden kan komme til at påhvile skatteyderen selv.

Den nærmere udformning af de administrative forskrifter vil blive gjort til genstand for drøftelse med justitsministeriet.

Bestemmelsens stk. 4 om kæreadgangen svarer til retsplejelovens § 732, stk. 3, og § 741 d, stk. 2, om adgangen til kære af rettens afgørelser om henholdsvis fakultativ forsvarerbeskikkelse og advokatbeskikkelse for den forurettede i sædelighedssager.

Til § 2

Forsvareren har til opgave at bistå skatteyderen, herunder især ved forhandlinger med skattemyndighederne.

Den foreslåede bestemmelse giver den beskikkede forsvarer adgang til skattemyndighedernes sagsmateriale i samme omfang, som en forsvarer for en sigtet har adgang til politiets sagsmateriale, jfr. retsplejelovens § 745.

Adgangen til aktindsigt er ens for den beskikkede og den valgte forsvarer.

Det skal fremhæves, at den beskikkede (eller valgte) forsvarer vil kunne forevise materialet f. eks. for skatteyderens revisor, medmindre der efter § 2, stk. 2, er givet forsvareren pålæg om ikke at videregive de oplysninger, som han har modtaget fra skattemyndighederne. Forsvareren må dog ikke uden samtykke fra den pågældende skattemyndighed overlevere det modtagne materiale til skatteyderen eller andre, f. eks. revisoren, jfr. § 2, stk. 1, 3. pkt.

Til § 3

Bestemmelsen, der tager sigte på den situation, hvor straffesagen afsluttes i skattemyndighedernes regie, fastslår, at retsplejelovens regler om vederlæggelse af offentlige og valgte forsvarere finder tilsvarende anvendelse.

Dette indebærer, at den beskikkede forsvarers salær udredes af statskassen, nærmere bestemt af ministeriet for skatter og afgifter. Det betyder endvidere, at det er retten, der fastsætter forsvarerens salær, jfr. retsplejelovens § 741, stk. 2, og at forsvareren er uberettiget til at modtage salær udover det beløb, der er fastsat af retten, jfr. retsplejelovens § 741, stk. 1, jfr. § 336 c, stk. 5. Endelig indebærer det, at forsvareren kan kære rettens salærfastsættelse til højere ret, jfr. retsplejelovens § 1013, stk. 2.

For så vidt angår den valgte forsvarer skal denne i overensstemmelse med retsplejelovens ordning, jfr. § 1007, stk. 2, som udgangspunkt være afskåret fra at modtage salær af det offentlige, dog således at der i undtagelsestilfælde kan tillægges ham et salær.

Til § 4

Denne bestemmelse tager ligeledes sigte på de situationer, hvor straffesagen finder sin afslutning i skattemyndighedernes regie. Efter forslaget skal det offentlige have regresret over for skatteyderen i samme omfang, som der efter de gældende regler i retsplejeloven består regresret for det offentlige

over for en sigtet. De bestemmelser i retsplejeloven, der vil få betydning i de administrative skattestraffesager, er først og fremmest § 1008, stk. 1, stk. 2 og stk. 4, samt § 1010, stk. 1.

Inddrivelsen af pålagte omkostninger sker ved skattemyndighedernes foranstaltning.

I forbindelse med udformningen af administrative forskrifter vil det blive drøftet med justitsministeriet, hvorvidt inddrivelsen af omkostningerne bør ske ved politiets foranstaltning i tilfælde, hvor den administrativt vedtagne bøde er oversendt til politiet til inddrivelse.