

# Selvanmeldelse

**Skattelovrådet**

28. august 2020

# Indhold

<b>1. Indledning og sammenfatning.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Selvankmeldelse i Danmark.....</b>	<b>4</b>
2.1 Normalt sanktionsniveau ved overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen i Danmark.....	4
2.2 Selvankmeldelse i skattestrafferetten.....	5
2.2.1 Sanktionsniveau i sager om selvankmeldelse.....	6
2.2.2 Tidligere frit lejde-ordning for punktafgifter.....	7
<b>3. Skattemyndighedernes behandling af sager om efterbetaling af skat.....</b>	<b>9</b>
3.1 Regler for genoptagelse af skatteansættelsen.....	9
3.1.1 Ansættelsesfrister.....	10
3.1.2 Formueretlig forældelse.....	11
3.1.3 Strafferetlig forældelse.....	12
3.1.4 Opgørelse af skattekravet i en genoptagelsessag.....	13
3.2 Skattemyndighedernes behandling af selvankmeldelsessager.....	14
3.2.1 Omfanget af selvankmeldelser i Danmark.....	14
3.2.2 Skattemyndighedernes håndtering af anmodninger om ændring af skatteansættelsen.....	15
3.2.2.1 Ændring inden for den ordinære ansættelsesfrist.....	15
3.2.2.2 Ændring uden for den ordinære ansættelsesfrist.....	16
3.2.2.3 Procedure ved ændring af skatteansættelsen.....	16
3.2.3 Den midlertidige strafnedsættelsesordning.....	17
3.2.4 Straffesager, hvor den pågældende har anmeldt sig selv.....	17
3.2.5 Den strafferetlige bedømmelse af sagerne.....	18
3.2.6 Fremtidig behandling af selvankmeldelser.....	19
<b>4. Selvankmeldelse på skatteområdet i andre lande.....</b>	<b>21</b>
4.1 OECD's sammenligning af selvankmeldelsesordninger.....	21
4.1.1 Sammenligning af hovedtræk i 47 landes selvankmeldelsesordninger.....	22
4.2 Frit lejde ved selvankmeldelse i Sverige.....	23
4.2.1 Sanktioner i Sverige.....	23
4.2.2 Straffefølgnings i Sverige.....	24
4.2.3 Statistiske oplysninger om selvankmeldelse i Sverige.....	25
4.3 Frit lejde ved selvankmeldelse i Norge.....	26

4.3.1 Sanktioner i Norge.....	27
4.3.2 Strafforfølgning i Norge.....	28
4.3.3 Statistiske oplysninger om selvanmeldelse i Norge .....	28
4.4 Opsummering af resultaterne af selvanmeldelse og kontrolprojekter rettet mod skattely i Sverige, Norge og Danmark .....	29
4.5 Sammenfatning af sanktionspraksis i Danmark, Sverige og Norge .....	29
4.5.1.1 Anvendelse af skattetillæg.....	30
4.5.2 Oversigt over sanktionspraksis i Danmark, Norge og Sverige .....	31
<b>5. Effekt af selvanmeldelse .....</b>	<b>33</b>
5.1 Den økonomiske litteratur om effekt af selvanmeldelse .....	33
5.1.1 Undersøgelser af effekten af selvanmeldelsesordninger .....	34
5.2 Selvanmeldelse i et kriminologisk perspektiv .....	35
<b>6. OECD's anbefalinger ved etablering af selvanmeldelsesordninger .....</b>	<b>37</b>
6.1 Formål med og valg af selvanmeldelsesordning.....	38
6.2 Vilkår for selvanmeldelse .....	39
6.3 Procedurer ved selvanmeldelse.....	41
6.4 Informationsindsamling til brug for skattemyndighedernes kontrolarbejde .....	42
6.5 Kommunikation til offentligheden .....	43
<b>7. Skattelovrådets overvejelser og anbefalinger .....</b>	<b>45</b>
7.1 En generel selvanmeldelsesordning for skatte- og afgiftsområdet .....	45
7.1.1 Skattelovrådets generelle bemærkninger til sanktion og sanktionsniveauet ved selvanmeldelse .....	47
7.1.2 Frihedsstraf ved selvanmeldelse af forsætlige unddragelser .....	48
7.1.3 Straf ved groft uagtsomme unddragelser .....	50
7.1.4 Sammenhængen med fristregler og forældelse .....	51
7.2 En ordning med tids- og emnemæssigt afgrænset frit lejde eller særlig mærkbar strafnedsættelse....	52
7.3 Sammenfatning.....	53

---

# 1. Indledning og sammenfatning

---

I Danmark er det strafbart, hvis man for at undgå at betale skat undlader at oplyse de danske skattemyndigheder om indtægter, der skulle have været selvangivet. Det kan fx være udenlandsk indkomst, avancer fra salg af udenlandske aktiver eller udbytter fra udenlandske aktier. Men der kan også være tale om sort arbejde, uregistreret virksomhed mv.

Det følger imidlertid af de generelle regler i straffeloven, at straffen kan reduceres eller helt bortfalde, hvis man melder sig selv – dvs. af egen fri vilje opsøger skattemyndighederne og oplyser om den indtægt, som man ikke har selvangivet. Baseret på disse regler har der i mange år eksisteret en ordning for selvanmeldelse i skatte- og afgiftssager.

Spørgsmålet om selvanmeldelse er blevet et selvstændigt emne i Skattelovrådets drøftelser om en styrket indsats mod skattely, som blev igangsat i 2017. Som led i arbejdet har skatteministeren anmodet rådet om at belyse fordele og ulemper ved at indføre en straflempelsesordning i sager om skatteunddragelse.

I dansk ret er der eksempler på, at borgerne er blevet garanteret frit lejde, dvs. straffrihed ved selvanmeldelse. Det er sket i afgrænsede perioder i forbindelse med lovændringer inden for et bestemt lovområde. Et konkret eksempel er de tilbagevendende aktioner med frit lejde for ulovlig våbenbesiddelse, senest i forbindelse med *Bandepakke III* tilbage i 2017.

Også på skatteområdet er der et eksempel på en særlig tidsbegrænset selvanmeldelsesordning. I perioden 1. juli 2012 og ét år frem kunne borgerne få en væsentlig mindre straf – også i forhold til den generelle selvanmeldelsesordning – hvis de foretog selvanmeldelse af indeståender på konti i udlandet, som SKAT ikke havde oplysninger om. Initiativet var inspireret af OECD's anbefalinger<sup>1</sup> og skulle ses i sammenhæng med, at der blev arbejdet intensivt på at sikre aftaler om udveksling af oplysninger med en række lande, som ikke tidligere havde forpligtet sig til at give oplysninger.

Som led i sin analyse har Skattelovrådet belyst, hvordan en eventuel selvanmeldelsesordning kan se ud, herunder om ordningen skal gælde alle eller bestemte typer af skatteydere, samt om ordningen skal være tidsbegrænset eller permanent. Analysen inddrager erfaringer fra OECD's rapporter

---

<sup>1</sup> OECD (2010), *Offshore Voluntary Disclosure, comparative analysis, guidance and policy advice*. Paris



om selvanmeldelsesordninger i 47 lande<sup>2</sup>, og med amnestiordninger i Norge og Sverige, samt overvejelser om borgeres incitament til selvanmeldelse og en eventuel amnestiordnings effekt på samfundsøkonomien.

På baggrund af analysen fremsætter Skattelovrådet følgende overvejelser og anbefalinger:

- Ved overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen er der udviklet en praksis, som efter Skattelovrådets vurdering virker som en generel selvanmeldelsesordning. Ordningen indebærer bl.a., at der ved selvanmeldelse er strafrihed eller sker strafbortfald uanset størrelsen af det unddragne beløb, hvis overtrædelserne er begået ved grov uagtsomhed, mens forsætlige overtrædelser kan medføre ubetinget frihedsstraf, hvis det unddragne beløb overstiger 500.000 kr.
- Skattelovrådet anbefaler, at der fortsat skal være en selvanmeldelsesordning, men at ordningen overvejes ændret, så beløbsgrænsen på 500.000 kr. for ubetinget frihedsstraf ved forsætlige unddragelser, hvor der er sket selvanmeldelse, hæves til 1 mio. kr. i overensstemmelse med prisudviklingen siden 1988, hvor beløbsgrænsen blev fastlagt. Dette vil medføre, at forskellen mellem at have handlet forsætligt eller groft uagtsomt ved unddragelser på 1 mio. kr. eller derunder mindskes, idet ubetinget frihedsstraf ikke vil være en mulighed ved unddragelser på beløb op til denne størrelse. Skattelovrådet har endvidere lagt vægt på, at hensynet til retsfølelsen taler for, at ubetinget frihedsstraf bør være en mulighed ved forsætlige unddragelser over 1 mio. kr., og på, at en fjernelse af muligheden for ubetinget frihedsstraf vil kunne svække regelefterlevelsen.
- Herudover anbefaler Skattelovrådet, at det af praktiske hensyn og af hensyn til at anvende færrest mulige ressourcer hos offentlige myndigheder/virksomheder overvejes at indføre en hjemmel, hvorefter en skatteydners selvanmeldelse inden for et år efter den gældende frist for indgivelse af oplysninger, kan ske uden frihedsstraf eller bøde.
- Endelig vurderer Skattelovrådet, at det bør overvejes, at der i forbindelse med eventuel lovgivning om krav om formueerklæring ved registrering som skattepligtig til Danmark indføres regler, der giver mulighed for, at allerede registrerede tilflyttere kan afgive en sådan erklæring uden risiko for strafferetlig forfølgelse, fra det tidspunkt, hvor lovgivningen træder i kraft og et år frem.

Skattelovrådets rapport indledes med en overordnet beskrivelse af retstilstanden vedrørende selvanmeldelse i Danmark, herunder en beskrivelse af sanktionsniveauet i skattestraffesager, hvor der sker selvanmeldelse (kapitel 2). Dernæst følger en gennemgang af skattemyndighedernes behandling af sager om efterbetaling af skat (kapitel 3) og behandlingen af selvanmeldelse på skatteområdet i andre lande (kapitel 4). Herefter foretages en vurdering af effekten af en selvanmeldelsesordning, idet bl.a. økonomiske argumenter for og imod indførelsen af en selvanmeldelsesordning gennemgås (kapitel 5). Analysen afrundes med en gennemgang af OECD's anbefalinger ved etablering af selvanmeldelsesordninger (kapitel 6), inden rapporten afsluttes med Skattelovrådets overvejelser og anbefalinger (kapitel 7).

---

<sup>2</sup> OECD (2015), *Update on Voluntary Disclosure Programmes. A pathway to Tax Compliance*. Paris

## Boks 1. Skattelovrådets medlemmer

**Niels Winther-Sørensen (formand)** Professor i skatteret, dr.jur., advokat og partner hos Vistisen Falk og Winther

**Jakob Bundgaard** Adm. direktør, Corit Advisory, professor, adjungeret professor, ph.d.

**Christian Bachmann** Advokat og partner hos Bachmann-Partners.

**Ria Falk** Partner hos KPMG Acor Tax, cand.merc.aud, cand.polit.

**Kim Pedersen** Advokat og partner SIRIUS Advokater.

**Klaus Okholm** Partner, statsaut. revisor, PwC.

**Bo Sandemann Rasmussen** Professor i økonomi, ph.d.

**Preben Underbjerg Poulsen** Chefrådgiver i Skatteministeriet, cand.scient.adm. **Niels Kleis Frederiksen**, chefrådgiver i Skatteministeriet, cand.polit., har erstattet Preben Underbjerg Poulsen fra ultimo august 2019 til marts 2020.

**Thomas Elholm** Professor i strafferet, ph.d. (ad hoc medlem)

Skattelovrådet er et uafhængigt, stående udvalg, der blev nedsat i forbindelse med Retssikkerhedspakke II – Borgerne skal stå stærkere. Alle anbefalinger og vurderinger i denne rapport er Skattelovrådets. Skatteministeriet har fungeret som sekretariat for Skattelovrådet med inddragelse af Justitsministeriet og Erhvervsministeriet.

## 2. Selvanmeldelse i Danmark

I Danmark er det strafbart, hvis man for at undgå skattebetaling undlader at oplyse de danske skattemyndigheder om indtægter, der skulle have været selvangivet. Det følger imidlertid af de generelle regler i straffeloven, at straffen kan reduceres eller helt bortfalde, når der foreligger særlige formildende omstændigheder, fx hvis man melder sig selv.

En strafnedsættelse ved selvanmeldelse forudsætter, at gerningsmanden både subjektivt og objektivt har overtrådt en straffebestemmelse og derfor kan straffes. Hvis gerningsmanden fx ikke har handlet forsætligt eller groft uagtsomt, er der ikke begået en forbrydelse, og så vil der ikke være tale om selvanmeldelse. I de tilfælde vil der alene være tale om en anmodning om genoptagelse, når skatteyderen henvender sig til skattemyndighederne for at ændre sin skatteansættelse med henblik på efterbetaling af skat. Sådanne tilfælde er ikke genstand for Skattelovrådets arbejde.

Da selvanmeldelse betragtes som en strafnedsættelsesgrund, indledes afsnittet med en beskrivelse af det normale sanktionsniveau for overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen i Danmark, hvorefter sanktionsniveauet for selvanmeldelse beskrives.

### 2.1 Normalt sanktionsniveau ved overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen i Danmark

Hovedreglen i skattelovgivningen er, at strafbare overtrædelser, der har medført unddragelse af skatter eller afgifter, straffes med bøde eller fængsel i indtil et år og seks måneder. Ved særlig grove og forsætlige overtrædelser kan straffen stige til fængsel i otte år, *jf. straffelovens § 289*.

Inden for den givne strafferamme afhænger sanktionsniveauet af størrelsen af det unddragne beløb, samt om der er handlet forsætligt eller groft uagtsomt.

Sanktionen for en forsætlig unddragelse af skatter og generelle afgifter over 250.000 kr. er efter praksis frihedsstraf og en tillæggsbøde på én gang det unddragne beløb. Sanktionen for en forsætlig unddragelse af punktafgifter over 100.000 kr. er frihedsstraf og en tillæggsbøde på halvdelen af det unddragne beløb. Da der skal nedlægges påstand om frihedsstraf, overgives disse sager til anklagemyndigheden.

Skattemyndighederne kan afgøre sager om en samlet forsætlig unddragelse af skatter og generelle afgifter op til 250.000 kr. og unddragelse af punktafgifter op til 100.000 kr. med et administrativt bødeforelæg. Ligeledes kan skattemyndighederne udstede et administrativt bødeforelæg, når der er tale om en groft uagtsom unddragelse af skatter og afgifter, uanset unddragelsens størrelse.<sup>3</sup> For juridiske personers vedkommende kan sagerne ligeledes behandles af skattemyndighederne uanset unddragelsens størrelse, da straffen for juridiske personer er begrænset til bødestraf. I de sager, som kan behandles af skattemyndighederne, gives som udgangspunkt en normalbøde på to gange det undtagne beløb, når der er tale om en forsætlig overtrædelse, og én gang undtagelsen, når overtrædelsen er groft uagtsom.

For en nærmere uddybning af sanktionspraksis ved overtrædelser, der ikke er selvanmeldelse, henvises til Skattelovrådets rapport *Styrket indsats mod skattely – Udveksling af oplysninger, Hvidvask og Straffra* marts 2018.

## 2.2 Selvanmeldelse i skattestrafretten

Det er en forudsætning for at opnå status som selvanmelder i skattestrafretten, at den pågældende frivilligt har angivet sig selv og aflagt fuldstændig tilståelse, jf. *straffelovens § 82, nr. 9*. Det indebærer, at gerningsmanden anerkender at skyldte det undtagne beløb. Det er ikke et krav, at gerningsmanden har betalt det undtagne beløb med påløbne renter og gebyrer, men den pågældende skal erklære sig villig til at betale det skyldige beløb. Det betyder, at der i skattestrafretten også lægges vægt på, om den forvoldte skade genoprettes eller forsøges genoprettet, jf. *straffelovens § 82, stk. 11*.

Samtidig er det en forudsætning, at lovovertræderen skal have meldt sig selv frivilligt. Det vil sige, at anmeldelsen ikke er foranlediget af en opfattelse hos den pågældende af, at en afsløring er umiddelbart forestående. Status som selvanmelder er udelukket, hvis den skattepligtige er klar over, at skattemyndighederne har igangsat en kontrolsag, eller skatte- eller afgiftsunddragelsen er blevet opdaget, inden selvanmeldelsen sker.

Den skatte- og afgiftspligtiges viden om eller sikre formodning for opdagelse udelukker, at der kan opnås status som selvanmelder. Dette vil fx være tilfældet, hvor en virksomhedsindehaver henvender sig til skattemyndighederne, fordi han har fået kendskab til, at skattemyndighederne vil indlede kontrol af den pågældende branche.

Der er tale om frivillig selvanmeldelse, hvis selvanmeldelsen er foranlediget af et ønske om at betale den retmæssige skat eller af frygt for den almindelige opdagelsesrisiko, evt. af frygt for at risikoen for opklaring er stigende.

For virksomheder er det i praksis blevet anset for at være selvanmeldelse i de tilfælde, hvor en virksomhed selv eller dens revisor, advokat m.fl. på virksomhedens vegne henvender sig til skattemyndighederne med anmodning om at få en fejl berigtiget. I praksis anses det også for selvanmeldelse, hvis virksomheden selv har berigtiget fejlen og medtaget beløbet i en senere afgifts- eller selvangivelse.

Retspraksis viser, at spørgsmålet om frivillighed er helt centralt i bedømmelsen af sager om selvanmeldelse, jf. *boks 2*.

---

<sup>3</sup> Se skema i afsnit 4.5.2 i rapporten.

## Boks 2. Domme om frivillighed

I SKM2002.455.ØLR findes det ikke med tilstrækkelig sikkerhed godtgjort, at tiltalte (T) havde kendskab til et brev fra skattevæsnet, inden han efter 2½ år på eget initiativ lod sin virksomhed registrere, selvangav indtægt for 1997 og afregnede beregnet salgsmoms frem til december 1998. Der var tale om en samlet forsætlig unddragelse på ca. 780.000 kr. Det anerkendes samtidig, at T betragtes som selvanmelder, hvorefter der idømmes betinget fængsel på 4 måneder og en tillægsbøde på 370.000 kr.

I SKM2003.197.VLR havde skattevæsnet varslet kontrolbesøg på grund af manglende efterangivelse af moms, inden tiltalte T fik indsendt efterangivelse. T kunne derfor ikke betragtes som selvanmelder, selv om T også tidligere år havde indsendt efterangivelse af det endelige momstilsvar, efter at virksomhedens skatteregnskab for indkomståret var udarbejdet. Forholdet bliver anset for groft uagtsomt, og T idømmes en bøde på 25.000 kr. for en momsunddragelse på 42.824 kr.

Kilde: Skatteministeriet, 2019.

### 2.2.1 Sanktionsniveau i sager om selvanmeldelse

I sager om selvanmeldelse bliver der foretaget en strafferetlig vurdering af, om der er tale om frivillighed, og taget stilling til sanktionen i den konkrete sag ud fra nedenstående retningslinjer.<sup>4</sup>

- Uagtsomme overtrædelser straffes ikke, idet straffen efter fast praksis bortfalder efter *straffelovens § 82, nr. 9, jf. § 83, 2. pkt.* Det gælder uanset størrelsen af unddragelsen. Skatteyderen modtager en henstilling med begrundelsen for, at der ikke er udmålt en straf.
- Forsætlige overtrædelser, hvor unddragelsen er på 100.000 kr. og derunder, straffes ikke.
- Ved forsætlige overtrædelser af *punktafgiftslovgivningen*, hvor unddragelsen ligger mellem 100.000 kr. og 500.000 kr., anmoder anklagemyndigheden om betinget fængselsstraf og en tillægsbøde på halvdelen af det undtagne beløb (svarende til den normale tillægsbøde i punktafgiftssager<sup>5</sup>).
- Sanktionsniveauet for forsætlige overtrædelser af skattelovgivningen og de generelle afgiftslove, hvor unddragelsen ligger mellem 100.000 kr. og 250.000 kr., er uafklaret. Det skyldes, at bødeniveauet i dette interval i selvanmeldelsessager ikke er fastlagt, efter grænsen for frihedsstraf blev hævet til 250.000 kr. i skatte-, arbejdsmarkedsbidrags-, moms- og lønsumsafgiftssager.<sup>6</sup> Folkeetinget har tilkendegivet, at den almindelige straf ved unddragelser i dette interval skal være en bøde på én gang det undtagne beløb, hvilket er halvdelen af normalstraffen ved en forsætlig skatteunddragelse.<sup>7</sup>
- Ved forsætlige overtrædelser af *skattelovgivningen mv.*, hvor unddragelsen ligger mellem 250.000 kr. og 500.000 kr., anmoder anklagemyndigheden om betinget fængselsstraf og en til-

<sup>4</sup> Se Skattemyndighedernes Juridiske Vejledning, afsnit A.C.3.5.5.2 Praksis for strafnedsættelse i bødesager.

<sup>5</sup> Se skema i afsnit 4.5.2 i rapporten samt i Skattemyndighedernes Juridiske Vejledning, afsnit A.C.3.5.2.2. Praksis for strafnedsættelse i bødesager.

<sup>6</sup> I 2010 informerede Rigsadvokaten anklagemyndigheden om, at domstolene i en række prøvesager havde godkendt en ændring af sanktionspraksis, således at grænsen for frihedsstraf i sager om unddragelse af direkte skatter, moms og lønsumsafgift blev hævet fra 100.000 kr. til 250.000 kr., jf. *Skattemyndighedernes Juridiske Vejledning, afsnit A.C.3.5.2.6 Ændring af sanktionspraksis*. Ændringen indebærer, at der i dag er forskellige grænser for frihedsstraf ved overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen, idet der ved overtrædelse af punktafgiftslovgivningen stadig er en grænse på 100.000 kr.

<sup>7</sup> Jf. bemærkningerne til L 109 af 14. marts 2012 (Forslag til lov om midlertidig nedsættelse af straffen for overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen vedrørende midler på udenlandske konti mv.), afsnit 4.1.

lægsbøde på halvdelen af det unddragne beløb (svarende til halvdelen af den normale tillægsbøde i skattestraffesager).

- Ved forsætlige overtrædelser, hvor unddragelsen ligger over 500.000 kr., anmoder anklagemyndigheden om ubetinget fængselsstraf og en tillægsbøde på halvdelen af det unddragne beløb.

I bemærkningerne til lov om midlertidig nedsættelse af straffen for overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen vedrørende midler på udenlandske konti mv., fremgår det, at skattemyndighederne, Rigsadvokaten og anklagemyndigheden skal forelægge domstolene en ny praksis for forsætlige unddragelser i intervallet 100.000 kr. og 250.000 kr. i den almindelige selvanmeldelsesordning.<sup>8</sup> Den nye praksis betyder, at en forsætlig unddragelse af skatter og generelle afgifter i intervallet mellem 100.000 kr. og 250.000 kr. skal kunne afgøres administrativt med en bøde på én gang unddragelsen. Det svarer til halvdelen af normalbøden for en forsætlig skatteunddragelse. Det sker for at sikre et ensartet sanktionsniveau, uanset om selvanmeldelse vedrører skatter og generelle afgifter eller punktafgift. Der er endnu ikke behandlet tilstrækkelig mange sager ved domstolene efter ovennævnte retningslinjer til, at skattemyndighederne kan afgøre sagerne administrativt.

Der findes ingen praksis for sanktionsudmåling ved juridiske personers selvanmeldelse. Den nuværende regering af givet udtryk for, at forsætlige overtrædelser, begået af juridiske personer, skal kunne straffes med bøde på én gang unddragelsen uanset unddragelsens størrelse, når unddragelsen er 100.000 kr. eller derover. Det svarer til princippet om, at bøden ved selvanmeldelse halveres i forhold til normalbøden. Sanktionsniveauet for juridiske personer er hermed lig normalbødesystemet.

I perioden 1. juli 2012 og et år frem tilbød skattemyndighederne en yderligere nedsættelse af straffen ved selvanmeldelse af formuer i udlandet, *jf. afsnit 3.2.3*.

### 2.2.2 Tidligere frit lejde-ordning for punktafgifter

Direktoratet for Toldvæsnet havde i forhold til punktafgifter en frit lejde-ordning indtil 1990, hvor der var strafrihed ved selvanmeldelse. Dette gjaldt også, hvis virksomheden efterangav, når Toldvæsnet havde rettet henvendelse til virksomheden. Denne ordning blev imidlertid ophævet ved sammenlægningen med Statsskattedirektoratet i 1990.

Statsskattedirektoratet havde en anden praksis for selvanmeldelse ved skatteunddragelse, hvor bøden blev nedsat til 1/3 af normalbøden, hvis der ikke samtidig var sket en overtrædelse af straffelovens § 289.<sup>9</sup>

I 1986 afgav et udvalg en betænkning om behandling af skatte- og afgiftsstraffesager, der afgøres administrativt. Her fremgår det, at Tolddirektoratet har anført, "at det er i samfundets interesse, at så mange unddragne beløb som muligt indgår i statskassen uden ressourcemæssig indsats fra myndighederne. Da truslen om straf modvirker, at borgerne retter for sig, blev der ved skrivelse nr. 90 af 20. april 1977 (optrykt i Ministerialtidende) fra ministeren for skatter og afgifter til Direktoratet for Toldvæsnet i princippet indført frit lejde i afgiftssager ved selvanmeldelse, således at strafansvar kun gøres gældende i særligt grove tilfælde".<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Skatteministeriet (2012). *Lovforslag 109 af 14. marts 2012 til lov nr. 431 af 16. maj 2012*

<sup>9</sup> Skatteministeriet (2012). *Betænkning nr. 1091 af december 1986 om behandling af skatte- og afgiftsstraffesager, der afgøres administrativt*. Kbh.

<sup>10</sup> *Ibid.* Se kapitel 4, pkt. 3.6 i betænkningen.

Statsskattedirektoratet udtrykte betænkelighed over for denne praksis, og flertallet i det udvalg, der afgav betænkningen, udtalte, at de "finder det særdeles tvivlsomt, om en overførsel af toldvæsnets praksis til skattekontrollovens område vil medføre, at betydelige unddragne beløb indgår i statskassen. Bøden for overtrædelse af skattekontrolloven reduceres allerede efter den nuværende praksis betydeligt, og den omstændighed, at den unddragne skat, som ofte vedrører meget store beløb, skal efterbetales, vil formentlig afholde de fleste fra at foretage selvanmeldelse".<sup>11</sup>

Ved sammenlægningen af Statsskattedirektoratet og Direktoratet for Toldvæsen i 1990 var der enighed om, at reglerne for selvanmeldelse burde være ensartede. De fælles regler, som stadig er gældende, fremgik af cirkulære nr. 164 af 29. oktober 1999,<sup>12</sup> som i dag er indarbejdet i Skatteforvaltningens Juridiske Vejledning, afsnit A.C.3.5.5.2.

---

<sup>11</sup> Skatteministeriet (2012). *Betænkning nr. 1091 af december 1986 om behandling af skatte- og afgiftsstraffesager, der afgøres administrativt*. Kbh.

<sup>12</sup> Skatteministeriet. (1999). *Cirkulære om administrative bødefastsættelser ved overtrædelse af skattekontrollovens §§ 13, 13 B, 13 C, 15, 16 og 18*. CIR nr. 164 af 29/10/1999. Kbh.

## 3. Skattemyndighedernes behandling af sager om efterbetaling af skat

---

Selvanmeldelse dækker i realiteten over en situation, hvor den skatte- eller afgiftspligtige anmoder skattemyndighederne om at genoptage en tidligere ukorrekt skatteansættelse. Det sker med henblik på at kunne efterbetale den manglende skat. Der er imidlertid den væsentlige forskel på en anmodning om genoptagelse af en ukorrekt ansættelse af skatter eller afgifter og selvanmeldelse, at der før selvanmeldelsen er begået en strafbar handling i forbindelse med den ukorrekte ansættelse.

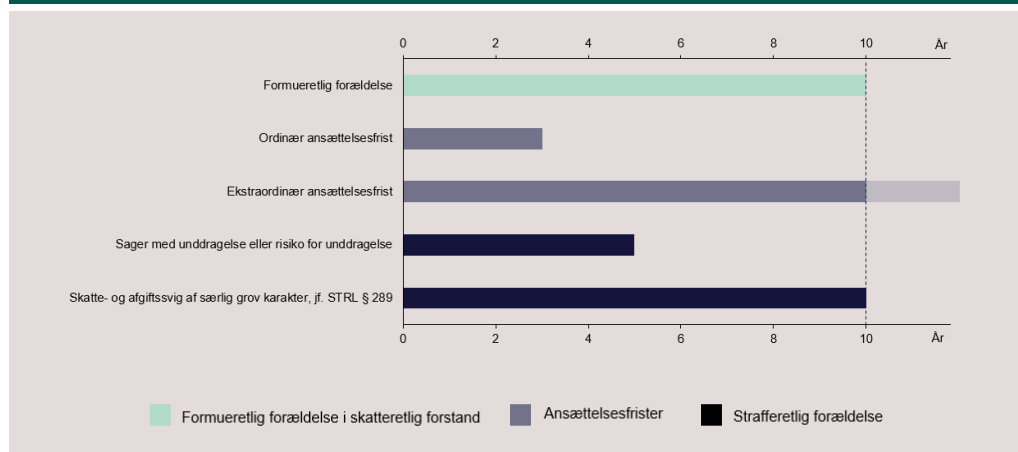
Retten til at efterbetale er ikke uendelig. Der gælder en række frister, som hermed får betydning for mulighederne for selvanmeldelse. I dette kapitel gennemgås reglerne for genoptagelse af skatteansættelser, herunder ansættelsesfrister, formueretlig forældelse og strafferetlig forældelse. Herefter gennemgås skattemyndighedernes behandling af konkrete selvanmeldelsessager.

### 3.1 Regler for genoptagelse af skatteansættelsen

Skatteforvaltningslovens §§ 26 og 27 (fristreglerne) fastsætter den tids- og kompetencemæssige grænse for, hvornår der kan foretages ændringer i skatteansættelsen af indkomst for et givent indkomstår. Hertil kommer en række andre fristregler, som kan få betydning for skatteansættelsen og en eventuel straffesag, *jf. figur 1*.



Figur 1. Oversigt over fristregler



Kilde: Skatteministeriet, 2019.

Hvis en person ønsker genoptagelse i henhold til skatteforvaltningsloven, skal personen som udgangspunkt varsle eller anmode om genoptagelse inden for den ordinære ansættelsesfrist på tre år, dvs. senest 1. maj i det fjerde år efter indkomståret.

Reglerne om ekstraordinær genoptagelse giver visse muligheder for ændringer i skatteansættelsen længere tilbage i tid end de tre år. Den ekstraordinære ansættelsesfrist er som udgangspunkt uendelig. Dog sætter den formueretlige forældelse af et skattekrav reelt en tidsmæssig grænse for, hvornår en skatteansættelse senest kan genoptages. Den formueretlige forældelse af et skattekrav indtræder 10 år efter det rettidige indbetalingstidspunkt. Som følge heraf reduceres den ekstraordinære ansættelsesfrist tilsvarende til 10 år.

I tilfælde af selvanmeldelse skal også de strafferetlige forældelsesfrister iagttages. De strafferetlige forældelsesregler bevirker, at en overtrædelse ikke kan retsforfølges i strafferetlig henseende. Der skelnes mellem forsætlig skatteunddragelse og skatteunddragelse af særlig grov karakter.

Ved forsætlige skatteunddragelser på mellem 100.000 kr. og 500.000 kr. er den strafferetlige forældelsesfrist fem år. Ved skatteunddragelse af særlig grov karakter er forældelsesfristen 10 år. Derved vil tilfælde af skatteunddragelse være straffri efter henholdsvis fem og 10 år fra gerningstidspunktet, dvs. typisk på tidspunktet for afgivelse af de urigtige eller vildledende oplysninger. I tilfælde af en undladelsesforbrydelse regnes gerningstidspunktet som tidspunktet, hvor handlepligten indtræder.

I nogle tilfælde kan der opstå et tidsrum, hvor der ikke kan pålægges bøde mv., fordi den strafferetlige forældelsesfrist er overskredet, men hvor det fortsat er muligt at genoptage skatteansættelsen og kræve skat samt skattetillæg og renter betalt som følge af de ekstraordinære genoptagelsesregler.

I de følgende afsnit uddybes de enkelte fristregler for henholdsvis skatteansættelsen, formueretlig forældelse og strafferetlig forældelse.

### 3.1.1 Ansættelsesfrister

Skattemyndighederne skal varsle en ændring af skatteansættelsen senest 1. maj i det fjerde år efter indkomstårets udløb, jf. *skatteforvaltningslovens § 26, stk. 1 og 2*. Ændringen af skatteansættelsen skal senest ske 1. august i det fjerde år efter indkomstårets udløb, jf. *skatteforvaltningslovens § 26*,

*stk. 1, 1. og 2. pkt.* Ligeledes skal en skattepligtig senest 1. maj i det fjerde år efter indkomstårets udløb fremlægge oplysninger af faktisk eller retlig karakter, der kan begrunde ændringen i skatteansættelsen, *jf. skatteforvaltningslovens § 26, stk. 2.*

Skatteforvaltningslovens § 27 om fristgennembrud indeholder en nærmere opremsning af årsager, som kan medføre genoptagelse og ændringer i skatteansættelsen længere tilbage i tid end den ordinære ansættelsesfrist på tre år. Det gælder fx, hvis den skattepligtige eller nogen på dennes vegne forsætligt eller groft uagtsomt har bevirket, at skattemyndighederne har foretaget en ansættelse på et urigtigt eller ufuldstændigt grundlag, *jf. skatteforvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 5.*

Spørgsmålet om, hvorvidt der er sket selvanmeldelse, er kun relevant, såfremt den skattepligtige i strafferetlig henseende har handlet forsætligt eller groft uagtsomt. Betingelserne for at fravige den ordinære ansættelsesfrist på tre år i medfør af skatteforvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 5, vil være opfyldt i disse tilfælde.

Hvis der skal foretages ekstraordinær genoptagelse i medfør af skatteforvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 5, kræver det, at skattemyndighederne skal reagere indenfor seks måneder efter, at det forhold, som begrunder den ekstraordinære genoptagelse, er kommet til deres kundskab, *jf. skatteforvaltningslovens § 27, stk. 2.* Såfremt disse regler er opfyldt, er det reglerne om formueretlig forældelse, der i praksis er afgørende for, om der kan opkræves skat samt skattetilæg og renter (afsnit 3.1.3).

### **3.1.2 Formueretlig forældelse**

Som supplement til skatteforvaltningslovens regler om frister for genoptagelse af skatteansættelsen findes regler om forældelse, som sætter den yderste grænse for, hvor længe et skattekrav kan gøres gældende. Reglerne findes i forældelsesloven<sup>13</sup> og i skatteforvaltningslovens §§ 34 a og b.

Ved de ordinære ansættelser er fristreglerne afstemt med forældelsesreglerne på den måde, at såfremt fristreglerne i *skatteforvaltningslovens § 26 og § 31* er overholdt, vil der normalt være en tillægsfrist på mindst et år fra afgørelsestidspunktet, indtil kravet forældes, *jf. skatteforvaltningslovens § 34 a, stk. 1 og 2.* Dette svarer til reglen om foreløbig afbrydelse af forældelsen i forældelsesloven, hvor forældelsesfristen kombineres med en et-årig tillægsfrist fra afgørelsestidspunktet, når afgørelsen er truffet inden forældelsesfristens udløb.

Ved de ekstraordinære ansættelser er der ikke fastsat en frist for, hvor sent der kan varsles en ansættelse eller anmodes om genoptagelse. Det betyder, at reglen i *skatteforvaltningslovens § 34 a, stk. 4*, om 10 års forældelse af kravet reelt også sætter grænsen for, hvornår der senest kan foretages en ansættelsesændring. Dette svarer til, at et formueretligt krav efter forældelsesloven forældes senest 10 år efter kravets oprindelige forældstidspunkt.

<sup>13</sup> Justitsministeriet (2015), *Bekendtgørelse af lov om forældelse af fordringer (forældelsesloven)*. LBK nr. 1238 af 09/11/2015. Kbh.

### Boks 3. Eksempel på formueretlige forældelse af ansættelsesændringer

Forældstidspunkt for selskabsskat er den 20. november i året efter indkomståret.  
Forældelsesfrist for ordinær ansættelsesændring er således den 20. november i det 4. år efter indkomståret (3-årig forældelse)  
Forældelsesfrist for ekstraordinær ansættelsesændring er den 20. november i det 11. år efter indkomståret (10-årig forældelse)

Kilde: Skatteministeriet, 2019.

#### 3.1.3 Strafferetlig forældelse

Frist for genoptagelse af en skatteansættelse suppleres ikke alene af de almindelige formueretlige forældelsesregler, men også af de strafferetlige forældelsesregler.

Den strafferetlige forældelse betyder, at en overtrædelse ikke længere vil kunne straffes, og der vil således hverken kunne pålægges bøde eller fængsel. En selvanmeldelse af et forældet forhold vil derfor være straffri. Hvis den formueretlige forældelsesfrist på 10 år ikke er overskredet, vil det dog stadig være muligt at genoptage skatteansættelsen *jf. skatteforvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 5*, og gøre skattekravet med tillæg af skattetillæg og renter gældende.

Straffelovens § 93, stk. 1, angiver, hvordan de strafferetlige forældelsesfrister som udgangspunkt skal beregnes. Forældelsesfristen for en overtrædelse afhænger af maksimumsstraffen for overtrædelsen, *jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1-4*. Det betyder, at forældelsesfristens længde afhænger af, hvor høj strafferammen er for den pågældende overtrædelse. Inden for skatte- og afgiftslovgivningen er der således en strafferetlig forældelse på henholdsvis to, fem og 10 år.

De fleste straffebestemmelser i skatte- og afgiftslovgivningen har en strafferamme fra bøde til fængsel i indtil et år og seks måneder, hvilket betyder, at forholdet forældes efter fem år, *jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 2*.<sup>14</sup>

Der gælder en forældelsesfrist på fem år for overtrædelser af skatte-, told- og afgiftslovgivningen, hvis der ved overtrædelsen opnås eller kan opnås uberettiget vinding, *jf. straffelovens § 93, stk. 2, nr. 2*. Overtrædelser, som involverer risiko for skatteunddragelse, er således omfattet af forældelsesfristen på fem år. Det er underordnet, om der er tale om grov uagtsom eller forsætlig unddragelse. Forsætlige unddragelser mellem 250.000 kr. til ca. 500.000 kr. afgøres efter skattekontrollovens straffebestemmelser, og de er derfor omfattet af den femårige strafferetlige forældelse.

Når der er tale om skatte- og afgiftsvig af særlig grov karakter, som er omfattet af straffelovens § 289 med en strafferamme på fængsel i indtil otte år, forældes forholdet efter 10 år, *jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 3*.

Den strafferetlige forældelsesfrist regnes fra den dag, den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt, *jf. straffelovens § 94, stk. 1*. Det vil i praksis sige, at forældelsesfristen regnes fra gernings-tidspunktet, som typisk vil være det tidspunkt, hvor der er afgivet urigtige eller vildledende oplysninger.

<sup>14</sup> Overtrædelser, hvor der ikke er tale om unddragelse og som højst kan sanktioneres med et års fængsel, har en forældelsesfrist på to år, *jf. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1*. Det vil omfatte strafbestemmelser i skatte- og afgiftslovgivningen, som alene hjemler bødestraf, og hvor der ikke er risiko for skatteunddragelse i forbindelse med overtrædelsen. Som eksempel kan nævnes skattekontrollovens § 14, stk. 2, hvorefter en skattepligtig kan straffes med bøde ved manglende rettidig opfyldelse af en række oplysningspligter.

ger. Ved undladelsesforbrydelser begynder forældelsesfristen at løbe fra det tidspunkt, hvor handlepligten indtræder. Forældelsesfristen afbrydes, når den pågældende sigtes, eller når anklagemyndigheden påbegynder rettergangsskridt, *jf. straffelovens § 94, stk. 5.*

#### Boks 4. Eksempel på samspil

I 2010 oplyser en skatteyder til skattemyndighederne, at skatteyderens skattepligtige indkomst for indkomståret 2009 udgjorde 500.000 kr., selvom den reelt udgjorde 1.300.000 kr. I forbindelse med en kontrol i 2016 bliver skattemyndighederne bekendt med, at den oplyste indkomst er for lav.

Fristen for at genoptage skatteansættelsen iht. til den ordinære frist i skatteforvaltningslovens § 26, stk. 1, udløb den 1. maj 2013. Skattemyndighederne vurderer imidlertid, at skatteyderen har handlet minimum groft uagtsomt, og at betingelserne for genoptagelse iht. skatteforvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 5, derfor er opfyldt. Da der samtidig er gået mindre end 10 år fra skattekravets oprindelige forfaldstidspunkt, hvorved kravet ikke er forældet efter reglerne i forældelsesloven, kan skatteansættelsen derfor genoptages af skattemyndighederne.

Skattemyndighederne vurderer samtidig, at skatteyderen kan have begået noget strafbart ved at oplyse om en indkomst, der er for lav, og anmelder forholdet til politiet. Da forholdet blev begået mere end fem år tidligere, er det forældet efter fristen i straffelovens § 93, stk. 1, nr. 2. Politiet vurderer imidlertid, at forholdet blev begået med forsæt til at unddrage skat for mere end 500.000 kr., og at forholdet således først forældes i 2020 iht. straffelovens § 93, stk. 1, nr. 3. Politiet vælger derfor at sigte skatteyderen for overtrædelse af skattelovgivningen.

Kilde: Skatteministeriet, 2019.

#### 3.1.4 Opgørelse af skattekravet i en genoptagelsessag

Hvis en person får ændret sin skatteansættelse som følge af en genoptagelse, bliver den restskat eller yderligere restskat, som vil fremgå af den eller de ændrede årsopgørelser, forrentet efter kildeskattelovens § 62 A, stk. 1. Af bestemmelsens 3. pkt. fremgår, at restskat eller yderligere restskat efter 1. pkt. med tillæg efter § 61, stk. 2, forrentes med renten i henhold til opkrævningslovens § 7, stk. 2, med tillæg af 0,4 procentpoint pr. påbegyndt måned fra den 1. september i året efter indkomståret og indtil udskrivningsdatoen.

Renten beregnes således pr. påbegyndt måned fra den 1. september i året efter indkomståret. Renten beregnes indtil udskrivningsdatoen for den ændrede årsopgørelse. Der er *ikke* tale om rentes rente, *jf. boks 5.*

#### Boks 5. Eksempel på forrentning af restskat

Hvis en person fx efterdeklarerer en indkomst efter selvanmeldelsesordningen, og indkomsten vedrører indkomståret 2015, vil en restskat, der er resultatet af en ændret årsopgørelse, der udskrives den 5. oktober 2018, skulle forrentes med den nævnte rente pr. påbegyndt måned fra og med den 1. september 2016 og til og med oktober 2018 (sidste påbegyndte måned). Der beregnes som nævnt kun rente af restskatten og restskattetilægget – ikke af renterne.

Dvs. at der i eksemplet beregnes rente i 26 måneder. Hvis det lægges til grund, at rentesatsen i 2016-2018 er 0,5 pct. pr. måned, bliver den samlede rente af det forhøjede skattebeløb + restskattetilægget dermed 13 pct. Renten er ikke fradragsberettiget, *jf. ligningslovens § 17 A.*

Kilde: Skatteministeriet, 2019.

Se endvidere eksempel på renteberegning i boks 6.

#### Boks 6. Regneeksempel på renteberegning

En skatteyder får i 2018 ændret sin årsopgørelse for indkomståret 2015. Det indebærer en restskat for indkomståret 2015 på 10.000 kr. Procenttillægget på restskat er 4,2 pct. for indkomståret 2015, *jf. kildeskatteloven § 61, stk. 2, 2. pkt.\**

Det samlede beløb, der skal forrentes vil derfor være 10.420 kr., *jf. kildeskatteloven § 62 A, stk. 1, 3. pkt.*

Den rentesats, der ifølge kildeskatteloven skal beregnes af restskatten og restskattetillægget, består af et variabelt element (opkrævningsloven § 7, stk. 2) samt et fast element. For 2016-18 kan renten opgøres til:

År	Variabelt element**	Fast element	Anvendt rentesats
2016	0,1 <sup>1</sup>	0,4	0,5
2017	0,1 <sup>2</sup>	0,4	0,5
2018	0,0 <sup>3</sup>	0,4	0,4

Renten beregnes pr. påbegyndt måned fra den 1. september i året efter indkomståret. Ved en optælling af antallet af påbegyndte måneder fra og med den 1. september 2016 og indtil den ændrede årsopgørelses udskrivningsdato den 5. oktober 2018 kan den samlede rente opgøres til:

År	Antal påbegyndte måneder	Månedlig rente (pct.)	Opgjort rente for året (pct.)
2016	4	0,5	2
2017	12	0,5	6
2018	10	0,4	4

Restskatten og restskattetillægget på 10.420 kr. for indkomståret 2015 vil derfor udløse en rente på 1.250 kr., svarende til 12 pct. af 10.420 kr.

\* Se mere på skat.dk om "Rentesatserne til beregning af dag-til-dag-rente mv. for 2015" ([link](#)).

\*\* Den variable rente er beregnet for de enkelte år og kan tilgås på skat.dk via link: 2016 ([link](#)), 2017 ([link](#)) og 2018 ([link](#)). Kilde: Skatteministeriet, 2019.

## 3.2 Skattemyndighedernes behandling af selvanmeldelsessager

I forbindelse med Skattelovrådets undersøgelse af praksis for selvanmeldelse er Skattestyrelsen blevet bedt om at oplyse, hvor mange sager om selvanmeldelse Skattestyrelsen har modtaget de seneste tre år. Desuden er Skattestyrelsen blevet bedt om at give en kort beskrivelse af typeeksemplerne på selvanmeldelsessager.

I det følgende gennemgås Skattestyrelsens opgørelse af omfanget af selvanmeldelser i Danmark, Skattestyrelsens håndtering af en anmodning om ændring af skatteansættelsen samt forhold vedrørende den strafferetlige behandling af selvanmeldelserne.

### 3.2.1 Omfanget af selvanmeldelser i Danmark

Skattestyrelsen har oplyst, at der i de fleste selvanmeldelsessager er tale om midler på udenlandske konti i skattely, som anmelderen ønsker at overføre til en dansk konto.

Der kan være flere årsager til, at danskere placerer deres midler i udlandet. Det kan fx være for at undgå dansk beskatning af afkast. Skattestyrelsen har også kendskab til tilfælde, hvor midler historisk er blevet placeret i udlandet som følge af utryghed omkring dansk økonomi i 70'erne og 80'erne. Som eksempler på midler placeret i skattely fremhæver Skattestyrelsen:

- Midler optjent under ophold i udlandet.
- Arv, gave, børneopsparing mv. placeret i udlandet af giveren.

- Pensionsordninger optjent under ophold i udlandet.
- Ubeskattede provisionsindtægter, medarbejderaktier mv.
- Opsparing til køb af udenlandsk ejendom.
- Kreditorly.

Skattestyrelsen har oplyst, at det ikke er muligt at foretage en egentlig udsøgning af sager, der omhandler selvanmeldelse, i det nuværende journalsystem. Det skyldes primært, at mange af de indkomne anmodninger om genoptagelse af ansættelsen er registreret som genoptagelse og ikke som selvanmeldelse, *jf. afsnit 3.2.2*.

Der er foretaget en gennemgang af de sager, der har været registreret som selvanmeldelsessager, og der er herudover foretaget et skøn over øvrige sager med forhøjelser, der har omhandlet udenlandske formuer og afkast heraf.

På den baggrund har Skattestyrelsen oplyst, at der i perioden 2014-2016 er afsluttet ca. 60 sager, der vedrører selvanmeldelse af udenlandske formuer og afkast heraf. Ingen af disse sager vedrører selvstændigt erhvervsdrivende eller selskaber. I opgørelsen er der ikke medregnet de selvanmeldelsessager, der er afsluttet som led i den midlertidige strafnedsættelsesordning fra 1. juli 2012 til 30. juni 2013 (afsnit 3.2.3).

Samtidig konstaterer Skattestyrelsen, at der har været en stigning i antallet af selvanmeldelser i 2016. Flere tilfælde af selvanmeldelse skyldes, at anmelderen har fået en henvendelse fra det udenlandske pengeinstitut om dokumentation for, at den udenlandske konto er oplyst til bopælslandets skattemyndigheder. Dette er et resultat af det øgede internationale samarbejde om udveksling af oplysninger, hvor en lang række lande har forpligtet sig til at udveksle oplysninger om indeståender mv. på bankkonti i de pågældende lande. Skattestyrelsen vurderer, at det kan være årsag til stigningen i antallet af selvanmeldelser.

Skattestyrelsen har oplyst, at i de tilfælde, som myndigheden har kendskab til, har de pågældende personer som udgangspunkt haft fuld råderet over indeståender på deres udenlandske konti eller depoter. Kun i ganske få tilfælde har kontoen tilhørt et selskab eller en trust. Formålet med at lade andre end skatteyderen selv eje kontoen kan være at sløre det reelle ejerskab til kontoen, og dermed vanskeliggøre myndighedernes evt. kontrol.

### **3.2.2 Skattemyndighedernes håndtering af anmodninger om ændring af skatteansættelsen**

Sagerne om ændring af skatteansættelsen behandles som udgangspunkt forskelligt afhængig af, om der er tale om ansættelsesændringer inden for den ordinære ligningsfrist, eller om en ansættelsesændring kræver, at betingelserne for ekstraordinær genoptagelse er opfyldt.

#### **3.2.2.1 Ændring inden for den ordinære ansættelsesfrist**

I princippet vil alle anmodninger om ændring af skatteansættelsen, hvor resultatet er efterbetaling af skat, kunne være selvanmeldelse, men langt de fleste anmodninger udsættes ikke for en vurdering af, om der har foreligget et strafbart forhold. Langt størstedelen af genoptagelser af tidligere års skatteansættelse sker elektronisk på skattemyndighedernes hjemmeside via TastSelv inden for den ordinære ansættelsesfrist i skatteforvaltningslovens § 26.

Ændringer via TastSelv udløser normalt automatisk en ny årsopgørelse. Sådanne anmodninger om genoptagelse, der alene undergår en maskinel behandling, undergives ingen sagsbehandling af medarbejdere hos skattemyndighederne. Der har heller ikke været foretaget udsøgning af sådanne



genoptagelser med henblik på kontrol af ansættelsesændringen og vurdering af eventuelt strafansvar.

I de tilfælde, hvor en skatteyder har rettet direkte kontakt til Skattestyrelsen for at få genoptagelse inden for den ordinære ansættelsesfrist, og altså ikke benyttet sig af TastSelv, er henvendelsen typisk ikke blevet registreret som en selvanmeldelse i journalsystemet. Henvendelsen er derimod alene blevet registreret som en anmodning om genoptagelse af skatteansættelsen. I praksis har Skattestyrelsens sagsbehandlere indtastet ændringerne i Skattestyrelsens elektroniske systemer. Skattestyrelsen har oplyst, at det i forbindelse hermed er blevet vurderet, om der har været grundlag for en ansvarssag efter gældende retningslinjer.

#### **3.2.2.2 Ændring uden for den ordinære ansættelsesfrist**

I de tilfælde, hvor der skal ske genoptagelse efter skatteforvaltningslovens § 27, registreres anmodningen heller ikke i alle tilfælde som selvanmeldelse i journalsystemet, men i nogle tilfælde som sager, hvor der skal ske forhøjelse af den pågældende skatteydere indkomst. Dette hænger sammen med, at der har været forskellig praksis i de enkelte enheder i Skattestyrelsen, der har behandlet henvendelserne. Alle de sager, der er registreret som selvanmeldelsessager, er sager, hvor det har været aktuelt at tage stilling til spørgsmålet om ekstraordinær genoptagelse.

#### **3.2.2.3 Procedure ved ændring af skatteansættelsen**

Skattestyrelsen har oplyst, at der ikke eksisterer særlige procedurer for, hvordan en skattepligtig skal selvanmelde til skattemyndighederne. Selvanmeldelse kan ske i form af en anmodning om genoptagelse af skatteansættelsen eller ved fremsendelse af oplysninger til brug for en eventuel genoptagelse. Dette kan gøres som besked via kontaktformularen i TastSelv eller på borger.dk. En selvanmelder kan ligeledes kontakte skattemyndighederne pr. brev, mail eller via telefonisk henvendelse.

Når en skattepligtig anvender TastSelv til at foretage en ændring af skatteansættelsen indenfor den ordinære genoptagelsesfrist, indtaster vedkommende selv ændringen direkte i årsopgørelsen. Samtidig skal der udfyldes en tekstboks med begrundelse for, hvorfor der er foretaget ændringer i skatteansættelsen. Ved denne type af anmodninger om ændringer i skatteansættelsen modtager Skattestyrelsen sjældent yderligere oplysninger end de oplysninger, som den skattepligtige selv har indtastet i TastSelv. Skattestyrelsen har oplyst, at såfremt der genereres i en ny årsopgørelse i TastSelv, vil Skattestyrelsen heller ikke anmode om yderligere oplysninger.

Hvis der foretages selvanmeldelse som en besked i TastSelv eller via borger.dk, pr. mail eller brev, vil disse henvendelser normalt indeholde oplysninger om årsagen til, at skatteansættelsen ønskes ændret, samt hvilke beløbsmæssige ændringer, som ønskes foretaget. Skattestyrelsen påpeger dog, at disse anmeldelser sjældent indeholder dokumentation for de bagvedliggende forhold, og at der i nogle tilfælde er vedlagt et regnskab, hvis anmeldelsen vedrører indkomst fra selvstændig erhvervsvirksomhed.

Skattestyrelsen vurderer i det enkelte tilfælde, om der er behov for yderligere oplysninger i sagen. Skattestyrelsen vil i den forbindelse anmode om en redegørelse for det selvanmeldte forhold samt evt. nødvendig dokumentation.

I de tilfælde, hvor selvanmeldelsen vedrører formuer i udlandet, vil Skattestyrelsen anmode om en redegørelse for, hvor midlerne strammer fra, en fuld talmæssig opgørelse, dokumentation for indtægter, udgifter, fortjenester og tab samt eventuelt betalt skat i udlandet. Skattestyrelsen oplyser, at de modtagne oplysninger vil blive anvendt ved behandlingen af den konkrete selvanmeldelsessag,

herunder efterfølgende til vurdering af et evt. strafansvar. Oplysningerne vil også indgå i vurderingen af, om der skal ske genoptagelse af samme forhold for indkomstår, som ikke er omfattet af selvanmeldelsen.

Hvorvidt en selvanmeldelse giver anledning til strafferetlig bedømmelse, herunder om en selvanmeldelse medfører strafnedsættelse eller – bortfald bliver afgjort i Skattestyrelsens straffesagsheder, *jf. afsnit 3.2.4.*

### **3.2.3 Den midlertidige strafnedsættelsesordning**

I perioden 1. juli 2012 -30. juni 2013 kunne en skattepligtig få en væsentlig mindre straf for overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen vedrørende konti i udlandet ved at foretage selvanmeldelse. Der var tale om en midlertidig strafnedsættelsesordning for selvanmeldere, der forsætligt havde unddraget for mere end 100.000 kr. Ordningen omfattede midler placeret i lande, hvor der ikke var indgået en aftale om udveksling af oplysninger pr. 1. januar 2008, dvs. typisk lande uden for EU og lande, som Danmark normalt har samhandel med.

Formålet med den midlertidige strafnedsættelsesordning var at få skjulte formuer frem i lyset. Der var også dengang en udvikling, hvor det blev mere og mere risikabelt at gemme penge i skattelande, bl.a. som følge af nye aftaler om udveksling af oplysninger med myndighederne i andre lande og det internationale samarbejde.

Den midlertidige strafnedsættelsesordning indebar, at man fik en mindre straf ved selvanmeldelse. Ordningen omfattede sager, hvor der var tale om forsæt til unddragelse for 100.000 kr. eller derover. Selvanmeldere, der opfyldte de betingelser, der var knyttet til ordningen, kunne undgå frihedsstraf uanset størrelsen af unddragelsen, og straffen kunne maksimalt udgøre en bøde på 60 pct. af det undtagne beløb.

Den sidste selvanmeldelse efter strafnedsættelsesordningen blev modtaget i juni måned 2013. Der blev i hele perioden modtaget 192 anmeldelser, som i alt førte til 260 mio. kr. i betalte skatter, gaveafgifter og renter, og 75 mio. kr. i vedtagne og betalte bøder. I sagerne er der oplyst om formuer i udlandet på over en milliard kr., som vil give fremtidige skatteindtægter i form af beskatning af afkast mv.

### **3.2.4 Straffesager, hvor den pågældende har anmeldt sig selv**

Skattestyrelsen har oplyst, at der i perioden 2014-2016 er afsluttet 175 straffesager, hvor der har været tale om selvanmeldelse. Af disse sager omfatter den midlertidige strafnedsættelsesordning 85 sager. Antal afsluttede materielle sager om ansættelsesændring i perioden 2014-2016 kan ikke direkte sammenlignes med antal straffesager, da der er en tidsforskydning i forløbet, hvor straffesagen først starter, når ansættelses sagen er afsluttet med en endelig ansættelse.

Nedenfor er opgjort antallet af afsluttede straffesager med selvanmeldelse i 2014-2016, herunder også antallet af afsluttede straffesager i strafnedsættelsesordningen, *jf. tabel 1.*



**Tabel 1. Afsluttede straffesager med selvanmeldelse**

Afsluttede straffesager	2014	2015	2016	I alt
<b>Advarsel</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<i>Heraf fra strafnedsættelsesordningen</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>
<b>Bøde</b>	<b>42</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>47</b>
<i>Heraf fra strafnedsættelsesordningen</i>	<i>41</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>43</i>
<b>Dom, tillægsbøde og frihedsstraf</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>Dom – Straffeloven § 289</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Henlagt</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>18</b>
<i>Heraf fra strafnedsættelsesordningen</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3</i>
<b>Henstilling</b>	<b>54</b>	<b>17</b>	<b>33</b>	<b>104</b>
<i>Heraf fra strafnedsættelsesordningen</i>	<i>37</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>38</i>
<b>I alt</b>	<b>105</b>	<b>25</b>	<b>45</b>	<b>175</b>
<i>Heraf fra strafnedsættelsesordningen</i>	<i>82</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>85</i>

Kilde: Skattestyrelsen, 2018.

Strafnedsættelsesordningen forudsatte, at den pågældende skatteyder anmeldte midler i skattely til beskatning i Danmark. Skattestyrelsen har oplyst, at langt størstedelen af de øvrige anmeldelses-sager også omhandlede spørgsmålet om efterbeskatning af midler i udlandet, men ikke nødvendigvis midler placeret på konti i skattelylande.

Det fremgår af tabellen, at der ikke har været en strafferetlig sanktion i flertallet af sagerne, og at mange af sagerne er afsluttet med en henstilling. Skattestyrelsen har oplyst, at der blev givet betinget frihedsstraf i de sager, der blev afsluttet med dom.

### 3.2.5 Den strafferetlige bedømmelse af sagerne

Det er Skattestyrelsens opfattelse, at det generelle formål med at placere midler i skattely er at undgå beskatning i hjemlandet. Udgangspunktet for behandling af skattelysagerne er derfor, at der er tale om forsætlige unddragelser. Enhver tvivl om tilregnelsen skal dog komme den skattepligtige til gode, hvorfor dette udgangspunkt vil kunne anfægtes under sagsbehandlingen. Dette illustreres af dommen i SKM2017.416.ØLR, jf. boks 7.

### Boks 7. Kokken med investeringsbank i Gibraltar

T var tiltalt for skattesvig i indkomstårene 2005-2013, idet T ikke selvangav kapitalindkomst og aktieindkomst hidrørende fra værdipapirer i udenlandsk depot. T havde via sin bankforbindelse oprettet to selskaber i udlandet, og det var SKATs opfattelse af selskaberne var transparente. T unddrog herved for 734.189,84 kr. i skat.

T foretog selvanmeldelse via sin advokat den 22. september 2014. Byretten fandt T skyldig i skattesvig. Den fandt, at T havde holdt sig i bevidst uvidenhed, og at undladelse af at foretage undersøgelser om skatteforholdene i forbindelse med sin investering i udenlandske selskaber kunne tilregnes T som forsætlig. T idømtes 6 måneders betinget fængsel og en til lægsbøde på 367.094 kr. Dommen blev gjort betinget under henvisning til T's høje alder, selvanmeldelsen og at samtlige unddragne skatter inklusive renter og gebyrer var betalt.

T forklarede for landsretten, at han ikke tog midler ud af selskaberne i de relevante indkomstår. Han var af den opfattelse, at skattepligten først indtrådte, når han tog midler fra selskaberne til Danmark. Han havde selv anmeldt forholdet via sin advokat efter at være orienteret om risikoen for personlig skattepligt for selskabernes kapitalindkomst.

Landsretten frifandt med dissens T for forsætlig skattesvig på bevisets stilling og på baggrund af T's forklaring til sagen. Det forhold at T undlod nærmere at undersøge de skattemæssige forhold for selskaberne, der i øvrigt var lovligt stiftet i udlandet, var ikke nok til at statuere forsæt.

Kilde: Skatteministeriet, 2019.

Skattestyrelsen har oplyst, at det store antal henstillinger, *jf. tabel 1*, er begrundet i, at unddragelsen har været under 100.000 kr., eller at strafansvaret har være forældet. Ved selvanmeldelse gøres der efter fast praksis ikke strafansvar gældende, når den forsætlige unddragelse er under 100.000 kr. Tilsvarende gør sig gældende, når der er tale om grov uagtsomhed uanset unddragelsens størrelse. I et mindre antal sager er vurderingen, at der har været tale om grov uagtsomhed.

#### 3.2.6 Fremtidig behandling af selvanmeldelser

Skattelovrådet har konstateret, at der hersker en vis usikkerhed omkring registreringen af sager om selvanmeldelse, hvilket kan betyde, at der reelt kan ske en forskelsbehandling af sager, der ellers er ensartede. Skattelovrådet har derfor spurgt nærmere ind til procedureerne for selvanmeldelse, når Skattestyrelsen foretager ændringerne på vegne af skatteyder, og om procedureerne, når selvanmeldelsen sker via Skattestyrelsens TastSelv-løsning.

Når en skatteyder foretager rettelse i TastSelv, der indebærer efterbetaling af skat, vil Skattestyrelsen ikke oprette en særskilt sag, der gøres til genstand for manuel sagsbehandling, såfremt rettelserne vedrører skatteansættelser, der ligger inden for den ordinære ansættelsesfrist. I sådanne situationer vil der automatisk blive dannet en ny skatteansættelse uanset størrelsen af det beløb, der skal efterbetales i skat.

Skattestyrelsen modtager i dag langt de fleste anmodninger om genoptagelse af skatteansættelser via TastSelv. Skattestyrelsen har oplyst, at der er indsat en del systemkontroller i TastSelv-løsningen. Skattestyrelsen har oplyst, at der på nuværende tidspunkt ikke er indarbejdet automatiske kontroller eller indsat markører i TastSelv, som aktiveres, hvis der dannes en ny årsopgørelse, der udløser en større restskat, fx en restskat på over 250.000 kr. De automatiske kontroller eller markører, der på nuværende tidspunkt er indarbejdet i systemerne, aktiveres alene i forbindelse med udbetalingskontrol. Markørene aktiveres, når en ændring medfører, at der udløses større overskydende skatter.

Skattestyrelsen har oplyst, at der i forlængelse af Skattelovrådets spørgsmål arbejdes på en løsning, hvor også større restskatter resulterer i et stop og en efterfølgende manuel sagsbehandling. Der dannes således ikke automatisk en ny skatteansættelse.

De henvendelser, som Skattestyrelsen modtager om selvanmeldelse – enten fra en skatteyder eller dennes rådgiver - sagsbehandles efter retningslinjerne for de enkelte henvendelser. I sager, hvor der sker genoptagelse af en eller flere skatteansættelser med efterbetaling af skat på mere end 250.000 kr., vil sagsbehandleren tage stilling til, om sagen skal overgives til strafferetlig vurdering. Det ikke er ændringsbeløbet i sig selv, der er afgørende for, om en sag sendes til strafferetlig vurdering eller ej. Både ændringsbeløbet og de faktuelle oplysninger lægges til grund ved vurderingen af, om der skal ske strafferetlig vurdering.

Vurderingen af, om der i relation til et evt. strafbart forhold er sket frivillig selvanmeldelse, foretages af straffesagsenhederne for hele den periode, hvor skatteansættelsen har været for lav.

Ved sagsbehandlingen af en ekstraordinær genoptagelse vil der også blive set på hele perioden ved vurderingen af, om der er handlet forsægtigt eller groft uagtsomt. I denne vurdering vil det indgå, om der er tale om enkeltstående tilfælde af manglende selvangivelse af indtægter, eller om der er tale om en mere systematisk udeholdelse af indtægter, ligesom størrelsen af de udeholdte beløb også vil blive tillagt betydning.

## 4. Selvanmeldelse på skatteområdet i andre lande

---

Som led i Skattelovrådets analyse af, hvordan en eventuel selvanmeldelsesordning kan se ud, har rådet set på erfaringer fra selvanmeldelsesordninger i andre lande.

Først gennemgås hovedkonklusionerne i OECD's sammenligning af selvanmeldelsesordninger i 47 lande. Det kan dog være svært at sammenligne på tværs af lande, da de enkelte landes retstraditioner, herunder sanktionssystemer og skattesystemer, er meget forskelligt opbygget. Det betyder også, at rapportens beskrivelser af selvanmeldelsesordningerne er meget generelle. Skattelovrådet har derfor valgt at se grundigere på den svenske og norske selvanmeldelsesordning samt sanktionsniveauet ved strafbare overtrædelser af den nationale skattelovgivning i begge lande. Der er tale om lande, som har et skattetryk, der ligner Danmarks, og som vi normalt sammenligner os med, men som på sanktionsområdet for skatteunddragelser adskiller sig markant fra Danmark.

### 4.1 OECD's sammenligning af selvanmeldelsesordninger

I gennem mange år har OECD arbejdet for at modvirke international skatteundgåelse og skatteunddragelse ved placering af midler i skattely. Der har især været fokus på øget internationalt samarbejde om informationsudveksling og gennemsigtighed i pengestrømmene.

I den forbindelse har OECD bl.a. peget på, at den øgede opdagelsesrisiko kan give anledning til at overveje, om der bør etableres midlertidige selvanmeldelsesordninger for at få skatteydere, der har placeret midler i skattely, til at melde sig selv. OECD udgav den første rapport med overvejelser om selvanmeldelsesordninger i september 2010 og fulgte denne undersøgelse op med en ny rapport i august 2015.

I det følgende præsenteres nogle af de centrale pointer fra rapporten *Update on Voluntary Disclosure Programmes: A Partway to Tax Compliance* fra 2015, hvor OECD sammenholder hovedtræk ved selvanmeldelsesordninger i 47 lande.<sup>15</sup> På baggrund af de praktiske erfaringer fra de enkelte lande har OECD formuleret en række anbefalinger for selvanmeldelsesordninger, som vil blive gennemgået i kapitel 6.

---

<sup>15</sup> OECD. (2015). *Update on Voluntary Disclosure Programmes: A pathway to Tax Compliance*. Paris.

#### 4.1.1 Sammenligning af hovedtræk i 47 landes selvanmeldelsesordninger

I marts 2015 gennemførte OECD en undersøgelse af 47 landes erfaringer med selvanmeldelsesordninger.<sup>16</sup> I undersøgelsen deltog lande fra hele verdenen, herunder også Danmark.

I rapporten foretages bl.a. en sammenligning af hovedtrækkene ved de 47 landes selvanmeldelsesordninger, herunder omfanget og rækkevidden af de enkeltes landes selvanmeldelsesordninger.

OECD's undersøgelse viser, at langt de fleste lande, der deltog i undersøgelsen, har regler, som tillader en vis form for lempelse af betalingskrav eller sanktioner til skatteydere, som frivilligt afgiver oplysninger om skattepligtige indtægter eller aktiver. De fleste af disse lande (80 pct.) har en egentlig generel selvanmeldelsesordning. Fx har lande som Norge, Sverige, Tyskland, Frankrig, Holland, Storbritannien (UK), Polen, Portugal, Spanien, Schweiz og Østrig generelle selvanmeldelsesordninger. Enkelte af de lande, som ikke har generelle regler, har en administrativ praksis, der medfører lempelse af sanktioner mv. (fx Finland).

Andre lande har midlertidige selvanmeldelsesordninger. I nogle af disse lande er sådanne ordninger skatteydernes eneste mulighed for at melde sig selv (fx Argentina), imens andre lande også har en generel ordning (fx U.K.) Midlertidige selvanmeldelsesordninger er typisk rettet mod indkomst og aktiver i andre lande generelt (fx Australien), men er i visse tilfælde begrænset til indkomst og aktiver i bestemte lande (fx Østrig og UK).

Ved de generelle selvanmeldelsesordninger skal skatteyderen normalt betale den skat, vedkommende skylder. Anderledes forholder det sig ved de midlertidige ordninger i visse lande, hvor skatten reduceres og /eller beregnes på en anden (lempeligere) måde.

Renterne reduceres i nogle tilfælde ved selvanmeldelse. Det gælder fx ved midlertidige selvanmeldelsesordninger i en række lande. I visse lande kan renter også reduceres i tilfælde af selvanmeldelse, som sker efter generelle regler (fx Canada, Ungarn og Polen). I nogle tilfælde forudsætter det, at visse betingelser er til stede, fx at skatteyderen betaler udestående skatter inden for en nærmere fastsat tidsfrist. I et enkelt tilfælde (Jersey) opkræves slet ikke renter efter landets generelle selvanmeldelsesordning.

Ifølge rapporten er der ingen økonomiske sanktioner ved selvanmeldelse i næsten halvdelen af landene (19 ud af 47). Heraf er der 13 lande, hvor det følger af de generelle regler (herunder administrativ praksis). For de resterende seks lande ud af de 19 lande følger sanktionerne af reglerne for en særordning. Også i tilfælde, hvor sanktioner ikke bortfalder (28 lande), reduceres disse ofte væsentligt i tilfælde af selvanmeldelse.

I de fleste af de lande, som har en generel selvanmeldelsesordning (26 ud af 38), kan skatteyderen undgå fængselsstraf ved at foretage selvanmeldelse. Også ved midlertidige ordninger kan den skattepligtige undgå fængselsstraf. Der er kun få lande, hvor skatteydere risikerer fængselsstraf, når der foretages selvanmeldelse. I de fleste af disse lande bliver selvanmeldelse imidlertid betragtet som en formildende omstændighed. Fx i Australien vil det forhold, at en skatteyder har samarbejdet med myndighederne og foretaget selvanmeldelse, være en formildende omstændighed, som vil mindske sandsynligheden for en fængselsstraf betydeligt. I USA vil selvanmeldelse ikke automatisk garantere immunitet mod retsforfølgning, men selvanmeldelse kan dog resultere i, at retsforfølgning ikke anbefales.

---

<sup>16</sup> OECD. (2015). *Update on Voluntary Disclosure Programmes: A Pathway to Tax Compliance*. Paris.

Ifølge rapporten har nogle lande stillet krav om, at skatteyderen afgiver yderligere oplysninger i forbindelse med selvanmeldelse. I det australske midlertidige program "Project DO IT" var det en betingelse, at skatteyderen afgav oplysninger om sine offshore-konstruktioner, enheder og aktiver samt oplysninger om rådgivere eller andre formidlere, der hjalp med at etablere eller vedligeholde vedkommendes offshore-konstruktioner. Tilsvarende ved USA's offshore-selvanmeldelsesprogram "2012 OVDP" var skatteyderen forpligtet til at samarbejde og om nødvendigt give oplysninger om finansielle institutioner, tjenesteudbydere mv.

Der henvises til bilag 1 for en skematisk opsummering af pointerne fra OECD's undersøgelse af de 47 landes selvanmeldelsesordninger. Her er det også muligt at se hvilke lande, der var med i undersøgelsen.

## 4.2 Frit lejde ved selvanmeldelse i Sverige

I Sverige er der en generel mulighed for selvanmeldelse. Selvanmeldelsesordningen betyder, at såvel virksomheder som privatpersoner har mulighed for at korrigere tidligere angivne oplysninger om skatter og afgifter og dermed undgå et evt. såkaldt skattetillæg<sup>17</sup>. Der vil i givet fald heller ikke blive pålagt bøder eller fængsel. Der kan typisk være tale om, at en skatteyder angiver udeholdt omsætning eller en ikke tidligere oplyst indtægt. Ved selvanmeldelse skal det skyldige beløb inklusive renter og gebyrer betales.

Reglerne om selvanmeldelse har været i skatteförfarandelagen siden 1. januar 2012.<sup>18</sup> Det er her nærmere fastsat, at skattetillæg ikke må opkræves, når en person på eget initiativ retter urigtige oplysninger. I Sverige anses det for at være selvanmeldelse så længe, at skattemyndighederne – igennem igangsatte kontrolprojekter - ikke har eller må antages at ville opdage, at en skatteyder har afgivet urigtige eller vildledende oplysninger. Fra og med den 1. august 2018 har den skattepligtige yderligere fået mulighed for at blive betragtet som selvanmelder, selvom anmeldelsen skyldes, at skattemyndighederne har informeret om kommende kontrolaktioner eller kontrolprojekter på skattemyndighedernes hjemmeside eller i øvrige medier. Det er dog en betingelse, at selvanmeldelsen sker inden to måneder efter udgangen af den måned, hvor skattemyndighederne har informeret om den kommende kontrol.

Normalt vil der i Sverige kunne ske selvanmeldelse i op til seks år tilbage i tid. I løbet af 2018 kan der således foretages korrektioner til tidligere angivne oplysninger fra indkomståret 2012 og frem.

I de tilfælde, hvor skattemyndighederne har udtaget en virksomhed eller en skatteyder til nærmere kontrol og har stillet spørgsmål til de (ukorrekte) angivne oplysninger, er det for sent at foretage selvanmeldelse, og skattetillægget vil kunne opkræves.

### 4.2.1 Sanktioner i Sverige

Til forskel fra Danmark har Sverige mulighed for at sanktionere med et administrativt skattetillæg<sup>19</sup>. Det svenske skattetillæg er et gebyr, som kan pålægges, fx hvis det konstateres, at en skatteyder har indsendt en ukorrekt skatteopgørelse til skattemyndighederne. Tilsvarende gælder for afgifter.

<sup>17</sup> Om indholdet af et skattetillæg, se afsnit 4.2.1. nedenfor.

<sup>18</sup> Regeringskansliet. (2018). *Skattetillæg vid rättelse på eget initiativ*. Lokaliseret 14. februar 2019: [www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagadsremiss/2018/02/skattetillagg-vid-rattelse-pa-eget-initiativ](http://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagadsremiss/2018/02/skattetillagg-vid-rattelse-pa-eget-initiativ)

<sup>19</sup> Sverige Riksdag. (2011). *Skatteförfarandelag (2011:1244)*. Lokaliseret 14. februar 2019: [https://www.riksdagen.se/sv-dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skatteforfarandelag-20111244\\_sfs-2011-1244](https://www.riksdagen.se/sv-dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skatteforfarandelag-20111244_sfs-2011-1244)

Skattefyllægget beregnes som 40 pct. af den skat, som skulle have været betalt. I tilfælde, hvor der er tale om, at et beløb er henført til et forkert indkomstår (periodeforskydning) beregnes tillægsskatten som 10 pct. i stedet for 40 pct. Har en skatteyder fået ansat sin indkomst skønsmæssigt, beregnes skattefyllægget med 40 pct.

Der kan ske hel eller delvis fritagelse for skattefyllæg, hvis det skønnes at være urimeligt at opkræve tillægget med det fulde beløb, fx hvis den fejl, der resulterede i skattefyllægget, må antages at skyldes alder, helbredsmæssige årsager, en misforståelse af retsreglerne eller omstændigheder ved sagens faktiske forhold mv.

Der kan tillige ske fritagelse for skattefyllæg, hvis skattefyllægget ikke står i rimeligt forhold til den fejl, der har udløst en ukorrekt skatteansættelse. Ved delvis fritagelse for skattefyllægget vil skattefyllægget typisk blive nedsat til det halve eller en fjerdedel af et fuldt skattefyllæg. Hvis en sådan reduktion fortsat ikke afspejler et rimeligt resultat, kan yderligere reduktion af skattefyllægget komme på tale.

Den administrative sanktion i form af skattefyllæg anvendes i stor udstrækning, *jf. tabel 2.*

**Tabel 2. Antal skattefyllæg (samlet skat, moms, afgifter)**

År	Antal sager	Samlet skattefyllæg (mio. SEK)
2013	52.000	1.077
2014	52.000	989
2015	53.000	953
2016	44.000	671

Kilde: Skatteverket, 2018.<sup>20</sup>

#### 4.2.2 Strafforfølgning i Sverige

Hvis der er tale om særligt grove overtrædelser, vil de svenske skattemyndigheder - i stedet for at pålægge et skattefyllæg - oversende sagen til politiet med henblik på strafferetlig forfølgning. Der findes en særlig skattestraffelov i Sverige (Skattebrottslagen). Enhver, der på anden måde end mundtligt forsærligt afgiver urigtige oplysninger eller undlader at afgive oplysninger til skattemyndighederne, hvorved der er risiko for skatteunddragelse, kan efter *skattebrottslagens § 2* idømmes fængsel i indtil to år.

Hvis den forsærlige overtrædelse er af mindre omfang, kan der idømmes en bøde for skatteforseelse *jf. lovens § 3*, mens den pågældende efter *§ 4* kan dømmes for skattesvig med fængsel fra seks måneder og indtil seks år, hvis overtrædelsen anses for grov. Ved vurderingen af, om lovovertrædelsen er grov, tages der særligt hensyn til, om der er tale om meget betydelige beløb, om der er tale om falsk dokumentation, om regnskaberne er vildledende og/eller der er tale om systematisk misbrug.

Ved en groft uagtsom overtrædelse med risiko for skatteunddragelse er strafferammen fra bøde til fængsel i 1 år, mens en mindre grov overtrædelse er straffri, *jf. lovens § 5*. Det er i de sidste situationer, at der i stedet kan pålægges et administrativt skattefyllæg.

<sup>20</sup> Skatteverket. (2018). *Kontroll av underlagen för skatt*. Lokaliseret 14. februar 2019; <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/skatteforraadministration/kontrollavunderlagen-forskatt.4.3152d9ac158968eb8fd2863.html#skattefyllagg>

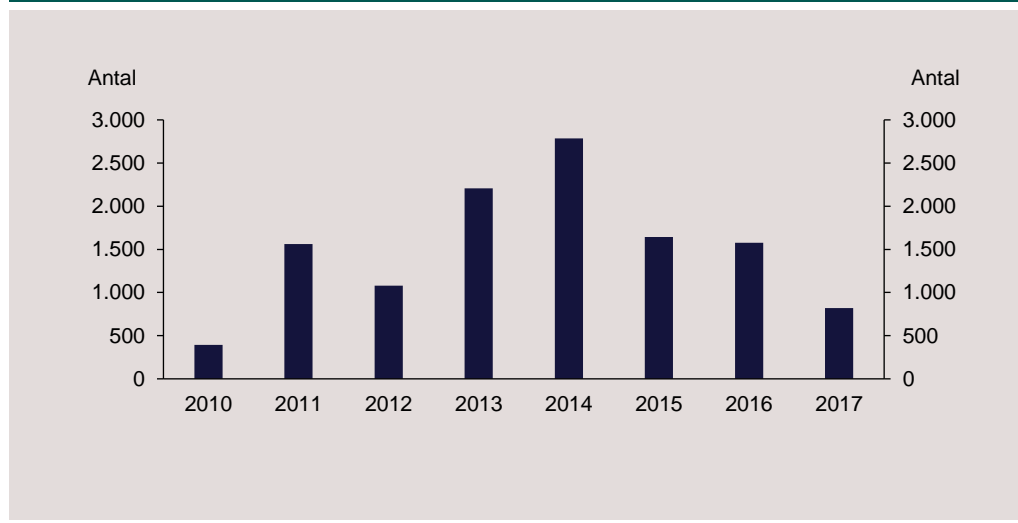
Såfremt betingelserne for selvanmeldelse er opfyldt, vil der hverken blive pålagt skattetillæg, bøde eller fængsel.

#### 4.2.3 Statistiske oplysninger om selvanmeldelse i Sverige

De svenske skattemyndigheder har oplyst, at ca. 12.000 fysiske personer har foretaget rettelse på eget initiativ af ikke tidligere angivet indkomst fra udenlandske kilder i perioden 2010-2017.

I 2010 var det ca. 400 personer, som kom med rettelse. I 2014, der er det år, hvor der indtil videre er kommet flest rettelse, foretog ca. 2.700 fysiske personer rettelse, *jf. figur 2*.

**Figur 2. Antal personer som inkommit med självrättelser**

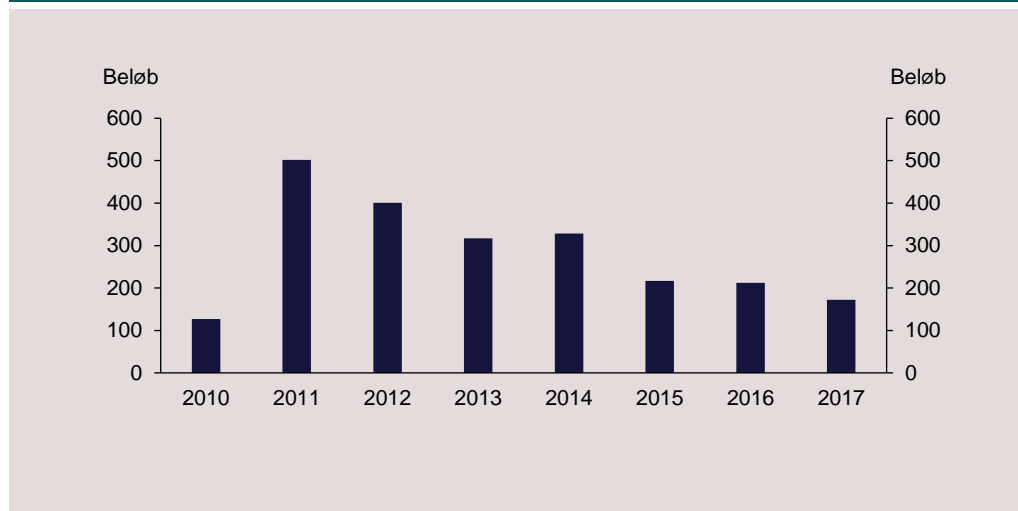


Kilde: Skatteverket, 2018.

Skatteverket har oplyst, at de fleste "selvrättelser" er kommet efter forskellige leaks, fx Liechtensteinoplysningerne (2008) og Panama-papers (2016). Der er i alt foretaget ændringer i skatteansættelserne i perioden 2010-2017 på ca. 2,3 mia. SEK, *jf. figur 3*.



Figur 3. Beslutade belopp för självrättelser (mio. SEK).



Kilde: Skatteverket, 2018.

### 4.3 Frit lejde ved selvanmeldelse i Norge

Skattedirektoratet i Norge har oplyst, at der trådte en ny skatteforvaltningslov i kraft pr. 1. januar 2017. Heri fremgår det, at den norske skatteforvaltningslov fastsætter de forvaltningsretlige regler om fastsættelse af skatter og moms. I loven samles de forvaltningsretlige regler på skatteområdet i en udtømmende skatteforvaltningslov. Loven omfatter regler for organisation, procedure, upartiskhed, fortrolighed, klage og ændring, videregivelse, kontrolregler, administrative sanktioner og retssager.

I lovens kapitel 14 er der fastsat nærmere regler om de administrative sanktionsmuligheder i form af tillægsskat. Reglerne gælder både for selvangivelser, der er modtaget rettidigt, og for selvangivelser, der ikke er modtaget rettidigt.

Norske skatteydere, der frivilligt afgiver oplysninger om indkomst, der ikke tidligere er beskattet, kan undgå at blive pålagt en sanktion i form af tillægsskat. Der pålægges heller ikke sanktioner i form af bøder eller fængsel. Skatteyderen skal således alene betale den skyldige skat med tillæg af påløbne renter og eventuelle gebyrer.

Det er en betingelse for at undgå en tillægsskat, at skatteyderen frivilligt retter oplysningerne eller afgiver supplerende oplysninger, således at den korrekte skat kan beregnes. Hvis den frivillige retfelse derimod vurderes at være fremkaldt af kontrolforanstaltninger, der er eller vil blive gennemført, eller hvis oplysningerne allerede er tilgået skattemyndighederne fra andre parter, er der ikke tale om en frivillig retfelse.

De norske skattemyndigheder skal i hvert enkelt tilfælde af retfelse vurdere, om betingelserne for frivillig retfelse er til stede.

De norske skattemyndigheder har vurderet, at betingelserne for frivillig retfelse ikke vil være til stede, når den skattepligtige er blevet opmærksom på, at det er sandsynligt, at der vil blive gennemført kontrol. Det kan fx være i tilfælde, hvor andre involverede i en konkret sag har kendskab til kontrol, eller hvis der har været medieomtale af særlige emner eller områder, der vil blive kontrolleret.

Reglen om frivillig rettelse er generel både i den forstand, at den gælder alle former for skattepligtige indtægter og formuer, og at den gælder for både direkte og indirekte skatter. Der kan foretages korrektioner 10 år tilbage i tid.

#### 4.3.1 Sanktioner i Norge

De norske myndigheder har i lighed med de svenske myndigheder mulighed for at sanktionere med et administrativt skattetillæg. De norske skattemyndigheder kan pålægge et normalt skattetillæg og et skærpet skattetillæg. Der kan pålægges skattetillæg, når en skattepligtig har afgivet urigtige eller ufuldstændige oplysninger eller har undladt at afgive de nødvendige oplysninger. Tillægget beregnes som 20 pct. af den unddragelse, der er eller ville være kunne opnået. I særlige tilfælde – fx hvis de urigtige oplysninger er afgivet af en arbejdsgiver – vil tillægget blive beregnet som 10 pct.

Såfremt der skal pålægges et skærpet skattetillæg, er det et krav, at den skattepligtige skal have handlet forsætligt eller groft uagtsomt. Skærpet skattetillæg skal beregnes med (yderligere) 20 eller 40 pct. af det undtagne beløb. Skærpet skattetillæg fungerer som et tillæg til det normale skattetillæg (20 pct.), således at den samlede sanktion vil udgøre 40 eller 60 pct. af det undtagne beløb.

Som udgangspunkt anvendes satsen på 20 pct. ved beregning af skattetillægget, så den samlede sanktion udgør 40 pct. Et samlet skattetillæg på 60 pct. er forbeholdt de mest alvorlige overtrædelser, fx organiseret svig.

**Tabel 3. Antal administrative skattetillæg (skat, formueskat og moms)**

År	Antal skattetillæg (ordinær ansættelse)	Antal skattetillæg ved efterkontrol*
2013	9.569	2.695
2014	11.763	2.367
2015	12.167	1.915
2016	10.848	2.017
2017	-	1.648

Anm.: Skattetillæget ved efterkontrol kan vedrøre flere år.  
Kilde: Skatteetaten, 2018.

#### 4.3.2 Strafforfølgning i Norge

De norske skattemyndigheder skal vurdere, om en sag skal anmeldes til politiet. Politianmeldelse er forbeholdt sager om overtrædelser af alvorlig karakter, fx når det drejer sig om større skatte- og afgiftsbeløb eller om organiseret svig. Tilsvarende gælder, hvis skattemyndighedernes kontrol er vanskeliggjort som følge af grove overtrædelser af regnskabslovgivningen. Reglerne om skattesvig fremgår af den norske straffelov §§ 378 og 379.

Ved anmeldelse til politiet kan den skattepligtige blive dømt for:

- Skattesvig – strafferammen er bøde eller fængsel indtil to år.
- Groft skattesvig – strafferammen er bøde eller fængsel i indtil seks år.
- Groft uagtsomt skattesvig – strafferammen er bøde eller fængsel i indtil ét år.

Som tillæg til frihedsstraf idømmes en bøde.

Såfremt betingelserne for selvanmeldelse (frivillig rettelse) er opfyldt, vil der ikke blive pålagt bøde eller fængsel, idet skattemyndighederne ikke anmelder forholdet til politiet.

#### 4.3.3 Statistiske oplysninger om selvanmeldelse i Norge

De norske skattemyndigheder oplyser, at der er modtaget ca. 2.100 anmodninger om frivillig rettelser i perioden fra 2007 til medio 2017, jf. tabel 4.

**Tabel 4. Anmodning om frivillig rettelser 2007-2017**

År	Antal sager	Øget skattepligtig indkomst (mio. NOK)
2007-2010	236	288,2
2011	131	544,3
2012	115	478,4
2013	229	273,3
2014	295	281,1
2015	384	189,6
2016	515	326,0
2017	212	197,0
<b>Total</b>	<b>2.117</b>	<b>2.577,9</b>

Skatteetaten, 2018.

Rettelserne har resulteret i en forhøjelse af den skattepligtige indkomst med ca. 2,6 mia. NOK, og registrering af formuer på ca. 71 mia. NOK. Tilsammen har dette givet 1,6 mia. NOK i øget skatteprovenu. Det fremgår ikke af tallene, hvor stor en del af skatteprovenuet, der vedrører forhøjelse af den skattepligtige indkomst.

De norske skattemyndigheder oplyser, at der er kommet flere selvannmeldelser efter afsløringerne af Panama Papers, Bahama Leaks og information om øget udveksling af oplysninger mellem skattemyndighederne.<sup>21</sup> De seneste affaler om automatisk udveksling af oplysninger betyder, at de norske skattemyndigheder får betydeligt flere oplysninger om konti i udlandet. Skattemyndighederne kan konstatere, at det bliver mere almindeligt at have formue eller indkomst i andre lande. Samtidig viser de afsluttede sager om frivillige rettelser, at flere sager omhandler mindre beløb.

#### 4.4 Opsummering af resultaterne af selvannmeldelse og kontrolprojekter rettet mod skattely i Sverige, Norge og Danmark

I perioden 2010 til 2017 benyttede lige godt 12.000 personer den svenske selvrettelsesordning og skatteindtægterne herfra udgjorde knap 2,3 mia. SEK eller cirka 190.000 SEK per sag. I perioden 2011-13 gav selvrettelser anledning til skatteindtægter på cirka 250.000 SEK per sag. Der er således overvejende tale om forholdsvis små sager, selvom der også kan være enkeltstående sager med større beløb.

Omkring 2.100 personer har fra 2007 til 3. kvartal 2017 foretaget selvannmeldelse i Norge, hvilket har givet ca. 2,6 mia. NOK i forhøjede skattepligtige indkomster, svarende til ca. 1,6 mia. NOK i skatteindtægt. Det svarer til ca. 762.000 NOK pr. sag.

SKAT har færdigbehandlet sagerne fra den midlertidige strafnedsættelsesordning, som var gældende i perioden fra den 1. juli 2012 til den 30. juni 2013. I alt modtog SKAT 192 selvannmeldelser, som resulterede i et skatteprovenu på 260 mio. kr., svarende til 1,35 mio. kr. pr. sag. Derudover blev der fundet formuer i udlandet på over 1 milliard kr., hvor fremtidigt afkast mv. vil blive beskattet.

Sager afledt af det danske Money transfer projekt I og II har givet anledning til merindtægter på 1,73 mia. kr. i årene 2011-17. Projekterne har omfattet 3.043 personer, hvilket giver et gennemsnitligt skatteprovenu på ca. 568.000 kr. pr. sag.

#### 4.5 Sammenfatning af sanktionspraksis i Danmark, Sverige og Norge

I Danmark, Norge og Sverige eksisterer en specifik strafferetlig bestemmelse, som omfatter den for sætlig afgivelse af urigtige oplysninger i selvangivelsen med henblik på unddragelse af skat. Strafferammerne i de tre lande er imidlertid forskellige.

I Norge og Sverige er normalstraffen bøde og fængsel i indtil to år, hvor den normale strafferamme i Danmark er bøde og fængsel i indtil et år og seks måneder. Når der er tale om grove overtrædelser er maksimumsstraffen i Norge og Sverige seks år, mens den i Danmark er otte år.

<sup>21</sup> Skatteetaten. (2017, 7. september). *Det blir vanskeligere å få innvilget frivillig retting: Nå får Skatteetaten opplysninger om penger i utlandet*. Lokalisert 26. januar 2019: <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/det-bli-vanskeligere-a-fa-innvilget-frivillig/>

Maksimumsstraffen for grove overtrædelser af skatte- og momslovgivningen blev i 2005 hævet fra fire til otte år. Indtil da havde Danmark således en relativ lav strafferamme sammenlignet med Norge og Sverige.

Forskellene i sanktionspraksis i de nordiske lande er ikke store, når der er tale om grovere forsætlige unddragelser, men forskellene er derimod påfaldende i forhold til mindre alvorlige groft uagtsomme eller forsætlige overtrædelser.

De administrative myndigheder i Norge og Sverige har ingen beføjelser til at afslutte straffesager. Til gengæld har de pønale sanktionsmuligheder i form af administrativt pålagte "skattetillæg". I begge lande er 40 pct. af den unddragne skat det normale maksimum for et skattetillæg. I Norge kan tillægget dog stige til 60 pct. Begrundelsen for at indføre et administrativt skattetillæg har været at aflaste domstolssystemet for de mindre skattestraffesager. Som det fremgår af tabel 2 og 3 anvendes skattetillægget i stor udstrækning i begge lande.

I Danmark skal alle overtrædelser behandles som straffesager under de straffeprocessuelle regler, og der kan alene idømmes de sanktioner, som er omfattet af straffelovens almindelige del.

For at undgå, at domstolssystemet og politi og anklagemyndighed bliver overbebyrdet med mindre skattestraffesager, har de danske skattemyndigheder ved lov fået kompetence til at afslutte sager, hvor sanktionen alene er bøde, og hvor den sigtede tilstår og er villig til at underskrive et bødeforelæg. Et underskrevet bødeforelæg har samme status som en endelig dom. Den normale sanktion i et bødeforelæg er to gange det unddragne beløb ved en forsættlig overtrædelse, og én gang det unddragne beløb ved en groft uagtsom overtrædelse. Straffen i Danmark er således væsentligt strengere end i Norge og Sverige, når der er tale om mindre alvorlige overtrædelser, men dette modificeres af det faktum, at der til gengæld er tale om væsentlig færre bødesager i Danmark end sager med skattetillæg i Norge og Sverige.

Den danske ordning skiller sig ligeledes ud ved, at de administrative myndigheder kan afslutte en straffesag efter samme retningslinjer som retsplejeloven angiver for anklagemyndigheden. Derved opnår den sigtede de samme processuelle retsgarantier som under en straffesag, der behandles af politi og anklagemyndighed.

#### 4.5.1.1 Anvendelse af skattetillæg

De norske myndigheder har oplyst, at der i forbindelse med den ordinære ansættelse af skat, formueskat og moms gennemsnitligt i årene 2013-2016 er pålagt tillægsskat i gennemsnitligt ca. 11.000 sager årligt, og i forbindelse med den efterfølgende kontrol er der i perioden 2013-2017 pålagt tillægsskat i ca. 2.000 sager årligt.

De svenske myndigheder har oplyst, at der i perioden 2013-2015 er pålagt skattetillæg i gennemsnitligt 52.000 sager årligt. Det dækker over skattetillæg for både direkte og indirekte skatter, både i forbindelse med ordinær ansættelse og efterfølgende kontrol.

I Danmark ligger det gennemsnitlige antal bødesager for unddragelse af direkte skatter og generelle afgifter på under 1.000 sager årligt. Selvom der ikke kan sammenlignes direkte, vil det være nærliggende at konstatere, at skattetillægget betyder, at Norge og Sverige har flere og skrapere sanktioner end Danmark, når der er tale om mindre alvorlige overtrædelser, da antallet af sager med bødestraf for en mindre grov overtrædelse i Danmark slet ikke er i samme størrelsesorden.

For god ordens skyld kan nævnes, at det eksisterende danske skattetillæg har en helt anden karakter end det norske og svenske. Skattetillægget udløses automatisk på et objektivi grundlag, når selvangivelsen ikke er modtaget inden selvangivelsesfristens udløb. Et dansk skattetillæg udgør 250 kr. pr. dag og kan maksimalt udgøre 5.000 kr.

#### 4.5.2 Oversigt over sanktionspraksis i Danmark, Norge og Sverige

I nedenstående skemaer opsummeres de gældende regler for sanktion af overtrædelse af skatte-lovgivningen i Danmark, Norge og Sverige.

Som det fremgår af skemaerne, er overtrædelsens grovhed ikke karakteriseret ved en bestemt størrelse af det unddragne beløb i de norske og svenske regler, og udgangspunktet er en sanktion i form af et skattetillæg. I Danmark er beløbsgrænsen på 250.000 kr. for en forsætlig skatteunddragelse og 100.000 kr. for en forsætlig afgiftsunddragelse afgørende for, at skattemyndighederne ikke kan afgøre en sag administrativt, men skal overgive den til politiet.

Der er meget stor forskel på den gældende praksis for selvanmeldelse i de nordiske lande. Både Norge og Sverige har ubegrænset frit lejde, hvor der ikke er nogen form for sanktion, hvis en skatteyder frivilligt henvender sig til skattemyndighederne med alle de relevante oplysninger, *jf. tabel 5*. I Danmark kan straffen nedsættes betragteligt eller helt bortfalde, *jf. tabel 6*.

**Tabel 5. Sanktioner i Norge og Sverige**

	Norge		Sverige	
	<i>Sanktion</i>	<i>Frivillig rettelse</i>	<i>Sanktion</i>	<i>Frivillig rettelse</i>
<b>Grov uagtsomhed</b> (Ingen beløbsgrænse)	Skattetillæg eller straf med bøde eller fængsel indtil et år.	Intet skattetillæg og ingen straf	Skattetillæg eller ved <i>skatteforseelse</i> straf med bøde.	Intet skattetillæg og ingen straf
<b>Forsæt</b> (Ingen beløbsgrænse)	Skattetillæg eller straf med bøde eller fængsel indtil to år og ved groft skattesvig (betydelige beløb) bøde eller fængsel indtil seks år.	Intet skattetillæg og ingen straf.	Skattetillæg eller ved grove overtrædelser straf med fængsel fra seks måneder indtil to år og ved skærpende omstændigheder fængsel indtil seks år.	Intet skattetillæg og ingen straf.

Skatteministeriet, 2019.

**Tabel 6. Sanktioner i Danmark**

	Normalstraf Skatter og generelle afgifter	Normalstraf Punktafgifter	Selvanmeldelse
<b>Grov uagtsomhed</b>			
Ingen beløbs- grænse	Administrativt bødefor- læg  Bøden beregnes som én gang det unddragne beløb	Administrativt bødefor- læg  Bøden beregnes som en halv gang det und- dragne beløb	Ingen straf
<b>Forsæt</b>			
Op til 100.000 kr. <i>Punktafgifter</i>		Administrativt bødefor- relæg  Bøden beregnes som én gange det und- dragne beløb	Ingen straf
Op til 250.000 kr. <i>Skatter og gene- relle afgifter</i>	Administrativt bødefore- læg  Bøden beregnes som to gange det unddragne beløb		Under 100.000 kr: in- gen straf NB: I intervallet 100.000 kr. til 250.000 kr. er fore- slået en bøde på én gang det unddragne beløb
100.000 – 500.000 kr. <i>Punktafgifter</i>		Betinget eller ubetin- get fængsel op til et år og seks måneder samt en tillægsbøde på en halv gang det unddragne beløb	Betinget fængsel samt en tillægsbøde på en halv gang det unddragne beløb. NB: I intervallet 100.000 kr. til 250.000 kr. er fore- slået en bøde på én gang det unddragne beløb
250.000 – 500.000 kr. <i>Skatter og gene- relle afgifter</i>	Betinget eller ubetinget fængsel op til et år og seks måneder samt en tillægsbøde på én gang det unddragne beløb		Betinget eller ubetin- get fængsel samt en tillægsbøde på en halv gang det und- dragne beløb
Over 500.000 kr. Over 500.000 kr. <i>Alle skatter og afgif- ter</i>	Ubetinget fængsel op til otte år, <i>jf. straffelovens</i> <i>§ 289</i> , samt en tillægs- bøde på én gang det unddragne beløb.	Ubetinget fængsel op til otte år, <i>jf. straffelo- vens § 289</i> , samt en tillægsbøde på en halv gang det und- dragne beløb.	Ubetinget fængsel op til otte år, <i>jf. straffelo- vens § 289</i> , samt en tillægsbøde på en halv gang det und- dragne beløb.

## 5. Effekt af selvanmeldelse

---

Skattemyndighedernes indsats vedrørende skatteunddragelse via skattely er ressourcekrævende. Fx indebærer det behandling af store datamængder og analyser af ofte komplekse ejerskabsstrukturer mv. Dertil kommer ressourcer anvendt ved behandlingen af sagerne i retssystemet.

Det kan give anledning til at overveje, om skatteydere, der har skjulte formueværdier i udlandet, ad anden vej kan tilskyndes til at oplyse om disse til skattemyndighederne med henblik på at mindske omkostningerne til sagsbehandling og –oplysning. En mulighed vil være at indføre en selvanmeldelsesordning, hvor skatteydere helt eller delvist kan undgå strafforfølgelse, hvis de oplyser skattemyndighederne om fx formuer i udlandet.

I det følgende gennemgås økonomiske argumenter for og imod indførelsen af en selvanmeldelsesordning i Danmark, ligesom der gennemgås effektundersøgelser om samme.

### 5.1 Den økonomiske litteratur om effekt af selvanmeldelse

I det følgende gennemgås argumenter fra den økonomiske litteratur for og imod en selvanmeldelsesordning.

En selvanmeldelsesordning kan på den ene side tilskynde personer, der allerede har skjult værdier i udlandet, til at oplyse om disse til myndighederne og betale skat heraf. Selvanmeldelse vil særligt være aktuelt, hvis skatteyderens forventninger til risikoen for at blive opdaget ændrer sig, fx fordi skattemyndighederne får bedre muligheder for at opdage skatteunddragelsen. Det kan også skyldes, at skatteyderens egne forhold ændrer sig på en måde, som gør skatteunddragelsen mere besværlig eller risikabel, fx hvis der opstår uenighed eller konflikt med personer, der har kendskab til skatteunddragelsen, eller hvis ændringer i skatteyderens ønskede dispositioner besværliggør fortsat unddragelse.

På den anden side medfører muligheden for selvanmeldelse – hvis denne er permanent eller af



skatteyderne forventes at blive forlænget eller genindført senere<sup>22</sup> – at risikoen ved skatteunddragelse via skattely bliver mindre: Ved senere hen at "ombestemme" sig og selvanmelde kan straf og evt. anden stigmatisering undgås eller mindskes. En selvanmeldelsesordning mindsker således risikoen ved skatteunddragelse, fordi skatteyderen har muligheden (en "option") for at eliminere risikoen for at blive opdaget mod at betale skatten samt evt. bøde, gebyr mv.

Det trækker isoleret set i retning af at øge omfanget af skatteunddragelse, fordi den forventede straf alt andet lige mindskes.

Disse forhold er belyst i en række teoretiske og nogle få empiriske undersøgelser. I den teoretiske litteratur fremhæves de to nævnte, modsatrettede virkninger på regelefterlevelsen og skatteindtægterne.<sup>23</sup> Lignende overvejelser fremgår af publikationer fra de internationale økonomiske organisationer.<sup>24</sup>

### 5.1.1 Undersøgelser af effekten af selvanmeldelsesordninger

Som omtalt i forrige kapitel har Norge og Sverige indført permanente selvanmeldelsesordninger, hvor skatteydere helt kan undgå straf, hvis de selv tager initiativ til at oplyse om formuer i udlandet og betaler den skyldige indkomst- og evt. formueskat. I mange andre lande findes midlertidige eller permanente varianter af en sådan ordning, hvor der fx kan være tale om bøde, men med en lavere sats, end hvis skatteunddragelsen opdages og straffes som følge af myndighedernes kontrol. De norske og svenske ordninger er således særskilt gunstige for skatteyderne.

Et studie fra 2017 beskæftiger sig med erfaringerne med den norske selvanmeldelsesordning, der har været i kraft siden 1950.<sup>25</sup> I perioden 2006-2010 har knap 1.500 personer benyttet sig af ordningen. Studiet fokuserer på, hvorvidt norske skatteydere, der benytter selvanmeldelse, i årene herefter betaler mere i skat end i årene inden.

Undersøgelsen viser, at den selvangivne formue og indkomst stiger markant for de skatteydere, der vælger at bruge selvanmeldelsesordningen. Skattebetalingen for de personer, der anvender selvanmeldelsesordningen, stiger således med ca. 30 pct. i årene efter selvanmeldelsen sammenholdt med årene før. Virkningen holder sig over en årrække. Det kan tolkes som udtryk for, at de pågældende personer ikke erstatter illegal skatteunddragelse med legale metoder til at udskyde, mindske eller undgå skatten.

Resultaterne kan således umiddelbart indikere, at en selvanmeldelsesordning kan være en effektiv måde at øge skattebetalingerne fra personer, der allerede har skjulte formuer i skattely, samtidig

---

<sup>22</sup> Selvom en selvanmeldelsesordning formelt set er tidsbegrænset, kan det godt tænkes, at skatteyderne opfatter den som permanent: Hvis det – set fra skattemyndighedernes side – er hensigtsmæssigt at indføre ordningen i dag, så tilsiger de samme overvejelser, at skattemyndighederne på et senere tidspunkt vil beslutte at genindføre eller forlænge ordningen. En midlertidig ordning er derfor ikke nødvendigvis troværdig.

<sup>23</sup> Andreoni, James. (1991). The desirability of a permanent tax amnesty. *Journal of Public Economics*, vol. 45 (nr. 2), s. 143-159. Se også Stella, Peter. (1991). An Economic Analysis of Tax Amnesties. *Journal of Public Economics*, vol. 46 (nr. 3), s. 383-400.

<sup>24</sup> *Update on Voluntary Disclosure Programmes – A Pathway to Tax Compliance*, August 2015, OECD samt *Tax Amnesties: Theory, Trends, and Some Alternatives*, July 2008, IMF.

<sup>25</sup> Alstadsæter, Annette; Niels Johannesen & Gabriel Zucman. (2017). *Tax Evasion and Inequality*. NBER Working Paper no. 23772. Lokaliseret 5. april 2018: <http://www.nber.org/papers/w23772>.

med, at skattemyndighederne ikke i samme omfang skal bruge ressourcer på at undersøge de pågældendes forhold.<sup>26</sup> Det skal dog understreges, at skatteydere, der vælger selvanmeldelse, kan være motiveret af, at deres forhold allerede er i skattemyndighedernes søgelys, eller der umiddelbart er udsigt hertil. I så fald ville den nævnte stigning i skattebetalingen formentlig have fundet sted alligevel og vil altså ikke være drevet af selvanmeldelsesordningen.

Overfor dette perspektiv står argumenterne om, at en selvanmeldelsesordning i sig selv vil reducere risikoen ved skatteunddragelse, fordi skatteyderen i vidt omfang kan undgå straf, hvis unddragelsen ikke opdages, eller skatteyderen ombestemmer sig og benytter selvanmeldelse.

Så vidt Skatteministeriet er bekendt findes ikke empiriske undersøgelser, der belyser denne effekt på skandinaviske data. Der findes imidlertid en undersøgelse på amerikanske data<sup>27</sup>, der indikerer, at amerikanske skatteydere anvendelse af formueanbringelser i en række lavskattelende steg efter indførelsen af en (i første omgang midlertidig) selvanmeldelsesordning i 2009.

De to modsatrettede virkninger på regelefterlevelsen, som må forventes ved indførelse af en selvanmeldelsesordning, kan således underbygges empirisk, om end i forskellige undersøgelser med forskelligt data- og metodegrundlag.

I forbindelse med den nævnte reducerede præventive virkning af risikoen for at blive opdaget og straffet kan det bemærkes, at den norske selvanmeldelsesordning stort set ikke blev benyttet før 2008, hvor skattemyndighederne fik adgang til bl.a. bankoplysninger fra Schweiz. Ligeledes var der i årene 2013-2015 en ny bølge af skatteydere, der benyttede selvanmeldelse. Det var igen sammenfaldende med, at myndighederne fik forbedret mulighed for at udveksle informationer med en række skattelylande. Det indikerer, at skatteydere, der har skjult formuer i udlandet, tillægger risikoen for at blive opdaget og straffet betydning. Et tilsvarende mønster findes i data for tyske skatteydere anvendelse af selvanmeldelse.<sup>28</sup>

Samlet set kan en permanent selvanmeldelsesordning således medføre et merprovenu, fordi nogle skatteunddragere ombestemmer sig og betaler den korrekte skat. Dette merprovenu vil dog kunne blive mere end opvejet, hvis den mindre risiko som følge af muligheden for selvanmeldelse medfører, at flere skatteydere vælger at benytte fx formueanbringelse i skattelylande til skatteunddragelse.

## 5.2 Selvanmeldelse i et kriminologisk perspektiv

Inden for den kriminologiske forskning anvendes betegnelsen *generalpræventiv effekt* om det forhold, at truslen om straf antages at forebygge, at befolkningen i almindelighed begår kriminalitet. Straffens generalpræventive effekt opnås ved, at et individ afskrækkes fra at begå forbrydelser,

---

<sup>26</sup> Det er dog ikke nødvendigvis overraskende, at skatteydere, der selvanmelder, efterfølgende ikke nedbringer skatten ad lovlig vej: En "fornuftig" skatteyder, der har adgang til såvel legale som illegale muligheder for at undgå skattebetaling, må forventes at foretrække førstnævnte, som ikke indebærer risiko for straf. Hvis skatteyderen da af den ene eller den anden grund selv vælger at ophøre med skatteunddragelsen, forekommer det derfor logisk, at vedkommende ikke efterfølgende kan nedbringe skatten ad lovlig vej.

<sup>27</sup> Langenmayr, Domenika. (2017). Voluntary disclosure of evaded taxes – Increasing revenue or increasing incentives to evade? *Journal of Public Economics*, vol. 151, s. 110-125.

<sup>28</sup> Ibid.

fordi det oplever, at 1) der er en væsentlig risiko for at blive straffet (opdagelsesrisiko og/eller sandsynligheden for strafforfølgning/straf), at 2) straffen iværksættes hurtigt, og/eller at 3) straffen er streng.

Justitsministeriets Forskningskontor har oplyst, at der på dette område er gennemført relativt lidt kriminologisk forskning, antagelig fordi emnet er vanskeligt at belyse forskningsmæssigt. Den kriminologiske forskning, der er gennemført, peger ofte på en præventiv effekt af visheden for straf/opdagelsesrisikoen, mens der sjældent påvises en effekt af variationer i straffens strenghed. Dette synes tilsvarende at være konklusionen i den meget begrænsede mængde af kriminologisk forskning i økonomisk kriminalitet, som findes.

## 6. OECD's anbefalinger ved etablering af selvanmeldelsesordninger

---

Mulighederne for at skjule midler i skattely er betragteligt mindsket indenfor de sidste 10 år, hvor OECD har haft fokus på problemstillingen. I dag har 154 lande forpligtet sig til automatisk at udveksle oplysninger om skatteforhold efter OECD's Common Reporting Standards (CRS).

Global Forum for Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes fører kontrol med, at landene sikrer en effektiv implementering af CRS. Dertil kommer en række aftaler om automatisk informationsudveksling om indeståender på udenlandske bankkonti mv. Informationsudvekslingen har øget den generelle opdagelsesrisiko for midler, der er placeret på udenlandske konti. I regi af OECD har det affødt drøftelser af, hvordan det voksende pres på skattepligtige med skjulte formuer i skattely bedst kan udnyttes til at få formuerne frem i lyset.

OECD offentliggjorde i 2015 rapporten *Update on Voluntary Disclosure Programmes*, som indeholder anbefalinger til, hvilke overvejelser skattemyndigheder bør gøre sig i forbindelse med etablering af en eventuel selvanmeldelsesordning.<sup>29</sup>

Selvom midlertidige selvanmeldelsesordninger bliver mindre aktuelle, jo flere lande, der tilslutter sig OECD's standarder for informationsudveksling, kan anbefalingerne fra OECD være en inspiration i forhold til Skattelovrådets overvejelser om en eventuel dansk selvanmeldelsesordning. Dette kapitel indeholder en gennemgang af de emner, som OECD fremhæver i sin rapport fra 2015, henholdsvis formål og vilkår med en selvanmeldelsesordning, procedurer for selvanmeldelse samt informationsindsamling og kommunikation i forbindelse med indførelsen af en ordning.

I det omfang det er muligt, vil OECD's anbefalinger blive sammenholdt med dansk praksis, om end den generelle selvanmeldelsesordning i Danmark har et helt andet udgangspunkt. Den midlertidige straflempelsesordning i forbindelse med selvanmeldelse af indeståender på udenlandske konti, som eksisterede i et år fra juli 2012, tog udgangspunkt i OECD's anbefalinger i en tidligere rapport fra 2010 om samme emne.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> OECD. (2015). *Update on Voluntary Disclosure Programmes: A Pathway to Tax Compliance*. Paris.

<sup>30</sup> OECD. (2010). *Offshore Voluntary Disclosure: Comparative analysis, guidance and policy advice*. Paris.

## 6.1 Formål med og valg af selvanmeldelsesordning

Indledningsvist er det nødvendigt at afklare, hvad skattemyndighederne ønsker at imødekomme med en selvanmeldelsesordning. Ofte vil myndighederne tage en selvanmeldelsesordning i brug for på kort sigt at opnå et øget skatteprovenu på en effektiv måde og for at forbedre den generelle regelefterlevelse på længere sigt. Det konkrete formål med ordningen vil få betydning for selve indretningen af modellen, herunder om der skal være tale om en midlertidig eller permanent ordning.

En midlertidig ordning vil ofte være målrettet en specifik problemstilling og hermed vedrøre en afgrænset gruppe af alle skattepligtige i en kortere, tidsbegrænset periode, fx forud for implementering af ny lovgivning. En permanent ordning vil ofte have et mere generelt formål, hvor alle skattepligtige har mulighed for at oplyse om manglende skattepligtig indkomst inden for de almindelige forældelsesfrister.

Samtidig skal skattemyndighederne tage stilling til rækkevidden af en eventuel ordning. Det gælder fx i forhold til emnemæssige afgrænsninger. Derudover skal det overvejes, om selvanmelderordningen skal være tilgængelig for alle skattepligtige til landet eller om der skal være en række specifikke krav, der skal opfyldes, før en skattepligtig vil være omfattet af ordningen.

OECD anbefaler, at selvanmeldelsesordninger som hovedregel har et bredt anvendelsesområde, der virker over for alle skattepligtige i det pågældende land. Samtidig anbefales det, at ordningen omfatter alle typer af ikke-betalte skatter, idet en tids- eller emnemæssig afgrænset ordning kan påvirke graden af selvanmeldelse negativt, fx hvis kun dele af den skattepligtiges skatteforhold er omfattet af selvanmeldelsesordningens formål.

Efter iværksættelse af en selvanmeldelsesordning anbefaler OECD desuden, at skattemyndighederne forholder sig til, hvorvidt selvanmeldelsesordningen har den forventede effekt på skatteprovenuet. Ordningen skal med andre ord kunne stå mål med de omkostninger, der er forbundet med at administrere den, ligesom effekten af ordningen skal afvejes i forhold til det skatteprovenu, som forventeligt ville kunne inddrives uden en selvanmeldelsesordning.

OECD nævner, at en afvejning af ressourceomfanget kan være med til at sikre, at retsfølelsen hos den regelefterlevende del af befolkningen ikke påvirkes negativt. Skattemyndighederne kan nemmere legitimere at bruge ressourcer på en selvanmeldelsesordning, hvis ordningen faktisk betyder, at flere skatteborgere betaler den retmæssige skat.

Som det fremgår af kapitel 5 om effekt af selvanmeldelse, er det ikke muligt at kvantificere eller dokumentere virkninger i form af en negativ effekt på regelefterlevelsen, som vil skulle regnes med i et samlet skøn over effekterne af selvanmeldelse. Samtidig peger analysen i kapitel 5 på, at en selvanmeldelsesordning i sig selv vil svække skatteydernes incitament til at overholde reglerne. Selvom nogle skatteydere via selvanmeldelse betaler ellers unddraget skat, vil en svækket regelefterlevelse trække i modsat retning på de offentlige indtægter.

## Boks 8. Formålet med selvanmeldelsesordninger i Danmark

I Danmark er der udviklet en fast praksis for, at forsætlig skatteunddragelse under 100.000 kr. og groft uagtsom skatteunddragelse (uanset beløbsstørrelse) ikke straffes, når der er tale om selvanmeldelse. Denne praksis hviler på strafferetlige principper om, at formildende omstændigheder bør medføre lavere straf. Praksis har hermed ikke sit udspring i særlige skatteøkonomiske overvejelser.

Ordnningen betragtes af Skattestyrelsen som en strafnedsættelsesordning, snarere end en egentlig selvanmeldelsesordning. Skattestyrelsen har derfor ikke fokus på, om der er fælles retningslinjer for behandlingen af en ansættelsesændring i de sager, hvor ansættelsesændringen sker på den skattepligtiges eget initiativ, og hvor ændringen fører til øget skattebetaling, eller til hvilket provenu det faktiske omfang af selvanmeldelsen har genereret.

Medio 2012 iværksatte de danske skattemyndigheder en etårig, midlertidige strafnedsættelsesordning ved selvanmeldelse af indestående på udenlandske konti. Ordningen var inspireret af anbefalinger fra OECD. Der henvises til rapportens afsnit 3.2.3 for en nærmere beskrivelse af ordningen.

Skatteministeriet, 2019.

## 6.2 Vilkår for selvanmeldelse

Det er samtidig vigtigt, at der er en klar beskrivelse af de vilkår, som en selvanmeldelse sker under. Det gælder i forhold til, hvem der kan selvanmelde; hvilke typer af skatte og afgifter, der er omfattet af ordningen; om ordningen er omfattet af tidsfrister; om selvanmeldelse afføder en reduceret skattebetaling for det selvanmeldte beløb eller en lavere bødestraf mv.

OECD påpeger, at udarbejdelsen af vilkårene skal være med til at skabe incitament til at anvende selvanmeldelsesordningen.

Først bør selvanmeldelsesordningen indeholde et økonomisk incitament, fx en reduktion af det beløb, som skal betales i skat, renter eller bøder som følge af selvanmeldelsen. OECD vurderer, at de økonomiske omkostninger for den skattepligtige er en helt central motivation for at selvanmelde. Hvis udgifterne til betaling af restskat, renter og bøder overstiger værdien af de selvanmeldte midler eller det er uklart, hvad de samlede udgifter vil beløbe sig til, vil det kunne afholde skattepligtige fra at selvanmelde.

På den baggrund anbefaler OECD, at de økonomiske omkostninger ved at selvanmelde bør være mindre, end hvis den skattepligtige var blevet opdaget som led i skattemyndighedernes almindelige kontrolarbejde. Samtidig skal omkostningerne dog være højere, end hvis den skattepligtige havde været regelefterlevende fra start.

Et andet incitament for selvanmeldelse kan være, at den strafferetlige forfølgning af skatteforhold bortfalder som følge af selvanmeldelsen. Hertil anbefaler OECD, at relevante myndigheder, fx anklagemyndigheden, afgiver en erklæring, som beskriver de tilfælde, hvor strafferetlig forfølgning kan frafalde. Erklæringen kan blandt andet beskrive, hvordan selvanmeldte midler, som oprindeligt blev anbragt i udlandet af en forælder eller bedsteforældre, vil blive håndteret strafferetligt.

OECD anfører, at alle compliance tilgange har til formål at finde en balance mellem compliance by design<sup>31</sup> og at modvirke manglende regelefterlevelse. De skattepligtiges opfattelse og reaktion på

<sup>31</sup> Compliance by design går bl.a. ud på, at indrette systemer og lovgivning på en sådan måde, så de er med til at opfordre til automatisk regelefterlevelse ved at gøre det svært tilsigtet eller utilsigtet at afgive fejlagtige oplysninger til skattemyndighederne.

denne balancegang er afgørende for en compliance tilgangs succes. Det er derfor vigtigt, at tilrettelæggelsen af en selvanmeldelsesordning bliver tilpasset den allerede eksisterende compliance tilgang, så selvanmeldelsesordningen ikke har en negativ virkning på regelefterlevelsen samlet set.

OECD beskriver, hvordan nogle selvanmeldelsesordninger<sup>32</sup> iagttager denne balancegang, ved at ordningens vilkår fx tilbyder en reduktion i betalingen af renter og/eller bøder, mens der samtidig skal betales fuld skat af de selvanmeldte midler. Tilrettelæggelsen af en selvanmeldelsesordnings vilkår bør derfor bero på en afvejning mellem at sikre tilstrækkeligt incitament til, at ikke-regelefterlevende skattepligtige selvanmelder ikke tidligere oplyste midler, og samtidig ikke ansporer til en sådan adfærd til at starte med.

OECD pointerer, at det er sandsynligt, at de mest succesfulde selvanmeldelsesordninger vil være de ordninger, hvis vilkår er i overensstemmelse med skattemyndighedernes løbende compliance tilgang, mens de samtidig er attraktive for potentielle selvanmeldere på kort sigt.

Ud over, at en selvanmeldelsesordning ikke skal modarbejde skattemyndighedernes løbende compliance tilgang, skal selvanmeldelsesordningen i sig selv være troværdig, idet der skal være en reel opdagelsesrisiko, hvis man ikke melder sig selv. OECD anfører, at det er helt centralt, at skattemyndighederne kan demonstrere, at de forsat fører effektiv kontrol med manglende regelefterlevelse på områder, som bliver omfattet af en selvanmeldelsesordning, og at manglende regelefterlevelse, som bliver afdækket som led i kontrol, bør sanktioneres hårdere end dem, som melder sig selv. OECD påpeger også, at en selvanmeldelsesordnings succes kan være med til at understøtte den offentlige forståelse af, at skattemyndighederne har de nødvendige værktøjer, beføjelser og kapacitet til at håndtere og kontrollere tilfælde af manglende regelefterlevelse hos de skattepligtige, som ikke oplyser om skattepligtig indkomst.

OECD nævner også, at en høj og reel opdagelsesrisiko vil påvirke viljen hos den skattepligtige til at oplyse om ikke tidligere oplyste midler, og at en selvanmeldelsesordning kan supplere og styrke denne tendens. OECD påpeger, at en selvanmeldelsesordning for at være en succes skal foranledige, at de skattepligtige, som ikke melder sig selv, bliver opdaget samt tilvejebringe incitament til, at potentielle selvanmeldere anvender selvanmeldelsesordningen.

OECD fremhæver, at det er vigtigt, at skattemyndighedernes kontrolbeføjelser er effektive både overfor manglende regelefterlevelse, som der kan selvanmeldes om, og manglende regelefterlevelse, der ikke er omfattet af en selvanmeldelsesordning. Skattemyndighederne bør samtidig med introduktionen af en ny selvanmeldelsesordning kommunikere til offentligheden, at der eksisterer troværdige sanktioner for de skattepligtige, som ikke selvanmelder eller som kun foretager delvis selvanmeldelse. OECD påpeger, at hvis skattemyndighederne ikke gør dette, vil der nærmere blive tale om en svækkelse af regelefterlevelsen fremfor at fremme regelefterlevelsen. Samtidig bør skattemyndighederne ikke gentage midlertidige selvanmeldelsesordninger med enslydende anvendelsesområder og vilkår, da det ikke er troværdigt, at der lanceres enslydende selvanmeldelsesordninger gang på gang.

En selvanmeldelsesordning vil kunne sikre en stigning i skatteindtægter, men det må ikke være på bekostning af regelefterlevelsen på længere sigt.

Som det fremgår af analysen i kapitel 5 om effekt af selvanmeldelse, vil sidstnævnte betingelse næppe kunne opfyldes i praksis. Skattepligtige, som melder sig selv, må ikke få indtrykket af, at de

---

<sup>32</sup> OECD beskriver ikke nærmere, hvilke selvanmeldelsesordninger, der er tale om. OECD-rapport fra 2015 pkt. 29.



alene behøver at efterleve skattereglerne, når selvanmeldelse sker på favorable vilkår. OECD pointerer, at en selvanmeldelsesordning skal præsenteres som en enkeltstående mulighed for selvanmeldelse med favorable vilkår og ikke bør anvendes, hvis der ikke er tale om et troværdigt formål.

### 6.3 Procedurer ved selvanmeldelse

Når skattemyndighederne vil indføre en selvanmeldelsesordning, skal de tage stilling til, *hvordan* skattepligtige kan selvanmelde. Dette kan fx ske ved at henvende sig mundtligt og/eller skriftligt til myndighederne eller ved brug af særlige blanketter.

Derudover skal myndighederne tage stilling til *hvem*, der kan selvanmelde, fx om det er muligt for rådgivere, advokater, revisorer m.fl. at selvanmelde på vegne af en klient, og om en skattepligtig kan selvanmelde på vegne af en anden skattepligtig.

Når rammerne ligger klar, skal skattemyndighederne fastlægge selve proceduren for selvanmeldelse. OECD anbefaler, at skattemyndighederne opretter en kommunikationskanal, fx en hotline, hvor skattepligtige anonymt kan rette henvendelse og få en indledende drøftelse af en potentiel selvanmeldelse. Det skal tilsvarende være muligt for rådgivere at rette henvendelse på vegne af anonyme skattepligtige klienter.

Ved fastlæggelsen af procedurer for selvanmeldelse bør det tydeliggøres, hvilke oplysninger der er relevante for at kunne behandle en selvanmeldelse. Der er også behov for at beskrive, hvordan skattemyndighederne håndterer tilfælde, hvor selvanmelderen ikke er i besiddelse af alle skatterevante oplysninger. Det kan fx være i de tilfælde, hvor dispositionen er blevet foretaget af tidligere familiegenerationer. Samtidig har de enkelte lande forskellige regler for, hvor længe skatterevante oplysninger registreres og opbevares, hvorfor nogle skatterevante oplysninger kan være mangelfulde eller ufuldstændige.

OECD anfører, at det har en afskrækkende effekt på selvanmeldelse, hvis den skattepligtige oplever usikkerhed om, hvordan man som selvanmelder bliver behandlet, hvis ens oplysninger er mangelfulde eller ufuldstændige. Det vil altid bero på en vurdering i den konkrete sag, hvorvidt de forelagte oplysninger er mangelfulde eller ufuldstændige, men OECD anbefaler, at skattemyndighedernes vejledningsmateriale indeholder nogle eksempler og vejledende udtalelser om forholdet.



## Boks 9. Procedure ved selvanmeldelse i Danmark

### Generel selvanmeldelsesordning

Der er ikke en særlig procedure for selvanmeldelse.

Skattestyrelsen kan besvare konkrete henvendelser, også anonyme, om selvanmeldelse. Skattestyrelsen kan svare på en konkret henvendelse om selvanmeldelse fra en rådgiver mv., men der eksisterer ikke en formaliseret ordning til håndtering af anonyme henvendelser vedrørende selvanmeldelse.

Skattestyrelsen har i få tilfælde givet en foreløbig vurdering af en ansættelsesændring, idet en rådgiver henvendte sig på vegne af en anonym klient med en opgørelse over indtægter og udgifter, som tidligere ikke var blevet selvangivet i Danmark. Rådgiveren henvendte sig til Skattestyrelsen med henblik på at få en foreløbig vurdering af, om der var grundlag for ekstraordinær genoptagelse, og Skattestyrelsen tilkendegav mundtligt, i hvilket omfang der kunne ske ekstraordinær genoptagelse, og dermed om Skattestyrelsen vurderede, at klienten havde handlet mindst groft uagtsomt.

Skattestyrelsen fremhæver dog, at styrelsen er tilbageholdende med at besvare henvendelser, som alene bygger på oplysninger og forudsætninger, som fx en rådgiver har stillet til rådighed for Skattestyrelsens besvarelse, da det ikke vil være muligt for Skattestyrelsen at efterprøve oplysningerne.

Uanset om Skattestyrelsen besvarer en konkret henvendelse fra en anonym selvanmelder eller en rådgiver mv., vil svaret under alle omstændigheder alene være af vejledende karakter og dermed ikke være bindende for Skattestyrelsen.

Se i øvrigt afsnit 3.2.2.3 om procedure ved ændring af skatteansættelsen, herunder selvanmeldelse.

### Midlertidig selvanmeldelsesordning

I forbindelse med den midlertidige selvanmeldelsesordning holdt skattemyndighederne i flere tilfælde korte møder med rådgivere på vegne af anonyme klienter forud for, at klienterne selvanmeldte.

Det centrale omdrejningspunkt for disse møder var bl.a., hvorledes sagsforløbet ville være, hvilken dokumentation skattemyndighederne ønskede, og hvordan en konkret indkomsttype skulle beskattes. Der var desuden dialog om muligheden for tabsfradrag på værdipapirer i forbindelse med finanskrisen i 2008. Skattestyrelsen har oplyst, at dialogen med rådgiverne overordnet vedrørte spørgsmål om, hvordan sagsbehandlingen overordnet kunne forventes at forløbe, og indebar således ikke konkret stillingtagen til ændringer i skatteansættelserne.

Kilde: Skattestyrelsen, 2019.

## 6.4 Informationsindsamling til brug for skattemyndighedernes kontrolarbejde

Ifølge OECD kan selvanmeldelsesordninger styrke skattemyndighedernes viden om, hvilke mønstre og metoder, der omgiver skatteunddragelse. Informationsindsamlinger kan hermed have en positiv indvirkning på skattemyndighedernes fremadrettede kontrolarbejde, idet skatterelevante oplysninger kan øge skattemyndighedernes mulighed for at identificere skattepligtige, der skatteunddrager, og som ikke gør brug af selvanmeldelsesordninger.

Informationsindsamlingen stiller, i lighed med den øvrige sagsbehandling af selvanmeldelser, krav til, at oplysningerne behandles fortroligt. OECD anbefaler, at fortroligheden sikres i de enkeltes landes nationale lovgivning. I det omfang den fortrolige behandling af en selvanmeldelse tillader det, bør der dog være gennemsigtighed med, at informationsindsamlingen foretages og at informationerne eventuelt videregives til andre offentlige myndigheder. OECD anbefaler, at de skatterelevante oplysninger, som fremkommer i forbindelse med en selvanmeldelse, kun er tilgængelige for udpegede og relevante medarbejdere hos skattemyndighederne.

## Boks 10. Praksis ift. informationsindsamling ved selvanmeldelsesordninger

### Generel selvanmeldelsesordning

Skattestyrelsen har oplyst, at oplysninger, der modtages i forbindelse med selvanmeldelses-sager, ikke systematisk anvendes til at identificere mønstre og metoder, som kan være med at indkredse former for skatteunddragelse.

Skattestyrelsen kan i dag identificere mønstre mv. ved at udarbejde såkaldte kendetegnsanalyser på baggrund af eksisterende sager og oplysninger om personer og virksomheder indblandet i skatteunddragelse. Her kan forhold såsom særlige rådgivere, bankkonti i bestemte lande eller andet indgå i analysen. Skattestyrelsen kan også anvende eksisterende data (fx betalingsdata, CRS-oplysninger, data fra hvidvaskefterretninger mv.) til at udsøge nye svig-mønstre.

Sådanne analyser og oplysninger kan indgå i tilrettelæggelsen af Skattestyrelsens kontrol- og vejledningsindsats. Skattestyrelsen sikrer i dag overordnet set en målrettet kontrol- og vejledningsindsats ved at inddele samfundsøkonomien i segmenter med hver sine karakteristika og skattemæssige problemstillinger. Et segment er fx Personselvangivelsen, Små og Mellemstore Erhvervsvirksomheder, Afgifter eller International Skatteunddragelse.

For hvert segment er der lagt en strategi for at imødegå regelefterlevelseshen problemer hos skatteyderne så effektivt som muligt. Skattestyrelsen bruger blandt andet viden om segmenterne til at sikre en mere målrettet planlægning af kontrol- og vejledningsindsatsen, så de løsninger, som mest effektivt adresserer de største udfordringer inden for de enkelte segmenter, anvendes. Dette skal forhindre fejl i skattebetalingen samt øge regelefterlevelsen fremadrettet. Erfaringer fra hidtidig kontrol og vejledning og analyser bliver brugt til at identificere løsninger, som vurderes bedst at adressere udfordringerne.

Tilgangen, som segmentstrategierne bygger på, udspringer desuden af de principper, som OECD lægger til grund for en effektiv skatteadministration i forbindelse med deres anbefalinger om Compliance Risk Management. Principperne består af en forståelse af skatteyderadfærden for at gøre det rigtige fra start, at inkludere skatteyderne og at designe løsninger efter "compliance by design", hvilket indebærer, at skattesystemet indrettes, så det understøtter regelefterlevende adfærd og vanskeliggør non-compliance.

### Midlertidig selvanmeldelsesordning

I forbindelse med den midlertidige selvanmeldelsesordning modtog skattemyndighederne en række oplysninger fra selvanmeldere, fx depotoversigter og kontoudtog. Oplysningerne blev brugt til at foretage ændringer af de konkrete skatteansættelser. Oplysningerne har dog ikke dannet grundlag for afdækning og identificering af andre skatteunddragere. Det skyldes, at oplysningerne ikke havde digitale spor til og fra udlandet, hvorfor de ikke var brugbare til ud-søgninger i skattemyndighedernes databaser.

Kilde: Skattestyrelsen, 2019.

## 6.5 Kommunikation til offentligheden

Når skattemyndighederne implementerer en selvanmeldelsesordning, opfordrer OECD til, at der kommunikeres til offentligheden via medier og kampagner. Kommunikationen skal først og fremmest være rettet mod de skattepligtige, som kan gøre brug af en selvanmeldelsesordning. Skattemyndigheder bør samtidig kommunikere til den bredere og regelefterlevende del af befolkningen. Her er formålet at skabe forståelse for ordningen, så den generelle retsfølelse og regelefterlevelse blandt dem, der allerede overholder regler, ikke påvirkes negativt.

Som del af kommunikationen omkring en selvanmeldelsesordning, bør myndighederne offentliggøre et vejledningsmateriale. Vejledningen bør skitsere vilkår og procedurer for at selvanmelde, ligesom vejledningen bør indeholde kontaktoplysninger på myndigheder samt hvilke dokumenter, der skal tilvejebringes i forbindelse med selvanmeldelsen. OECD anfører også, at vejledningsmaterialet bør beskrive, i hvilke tilfælde skattemyndighederne indsamler og verificerer oplysninger hos tredjemand, fx forretningspartnere, arbejdsgivere, banker mv.

Ifølge OECD bør vejledningen offentliggøres på skattemyndighedernes hjemmeside, så det er nemt for både rådgivere og skattepligtige at finde oplysninger om den eller de eksisterende selvanmeldelsesordninger. Desuden kan skattemyndighederne også overveje at anvende medier og kampagner til at gøre opmærksom på eksisterende selvanmeldelsesordninger.

#### Boks 11. Skattestyrelsens offentlige kommunikationsplatforme

##### **Generel selvanmeldelsesordning**

Skattestyrelsen oplyser, at styrelsens praksis for strafnedsættelse – eller strafbortfald – ved selvanmeldelse fremgår af skattemyndighedernes Juridiske Vejledning, afsnit A.C.3.5.5.2, som er offentliggjort på skat.dk. Styrelsen har ikke udsendt vejledninger eller lignende til borgere eller rådgivere om praksis vedrørende selvanmeldelse.

Skattestyrelsen oplyser, at der på nuværende tidspunkt ikke er planlagt udarbejdelse af kommunikationsstrategier om selvanmeldelse.

##### **Midlertidig selvanmeldelsesordning**

Skattemyndighederne kommunikerede til offentligheden om den midlertidige selvanmeldelsesordning via en informationsside på skat.dk. Her kunne offentligheden læse om den midlertidige selvanmeldelsesordning, ligesom der var et link til den elektroniske anmeldelsesblanket på informationssiden. Ved at anvende anmeldelsesblanketten kunne borgere selvanmelde via sikkermail i TastSelv.

Skattemyndighederne oprettede også en særskilt telefonlinje til besvarelse af henvendelser om den midlertidige selvanmeldelsesordning.

Der blev publiceret bannerreklamer med henvisning til informationssiden på skattemyndighedernes hjemmeside. Sideløbende blev der kørt kortere og mere målrettede reklamekampagner i pressen og på internettet.

Kilde: Skattestyrelsen, 2019.

## 7. Skattelovrådets overvejelser og anbefalinger

---

Det er Skattelovrådets opfattelse, at en selvanmeldelsesordning bør vurderes i lyset af følgende overordnede hensyn:

1. Hensynet til at der ansættes og betales de skatter og afgifter, som følger af lovgivningen
2. Hensynet til at anvende færrest mulige ressourcer hos offentlige myndigheder og hos borgere/virksomheder
3. Overholdelse af grundlæggende strafferetlige principper
4. Hensynet til den generelle retsfølelse med samtidig sikring af den enkeltes retssikkerhed

Ændringer i den eksisterende ordning eller etablering af en ny ordning skal således måles i forhold til opfyldelsen af ovennævnte principper. Der kan være tale om en generel ordning, både i den forstand, at ordningen gælder alle former for overtrædelser inden for skatte- og afgiftsområdet, og at ordningen ikke er tidsbegrænset, og der kan være tale om en emnemæssig og/eller tidsmæssig afgrænset ordning.

Nedenfor gennemgås den eksisterende generelle selvanmeldelsesordning for skatte- afgiftsområdet samt Skattelovrådets bemærkninger vedrørende en eventuel ændring af ordningen (*afsnit 7.1*). Herefter følger Skattelovrådets overvejelser om muligheden for at indføre en ordning med tids- og emnemæssigt afgrænset frit lejde eller særlig mærkbar strafnedsættelse (*afsnit 7.2*).

Skattelovrådet konstaterer, at det har været vanskeligt fuldt ud at tilvejebringe det fornødne datagrundlag til brug for denne rapport. Rådet er blevet orienteret om, at registreringerne hos Skattestyrelsen efterfølgende er blevet ændret, således at data i væsentligt øget omfang bliver registreret. Dette bifaldes.

### 7.1 En generel selvanmeldelsesordning for skatte- og afgiftsområdet

Den gældende danske selvanmeldelsesordning er en generel ordning, der bygger på det almindelige strafferetlige princip om, at straffen skal stå i forhold til forbrydelsens grovhed og gerningsmandens personlige forhold, hvor formildende omstændigheder har indflydelse på vurderingen af

begge aspekter. Det retlige grundlag findes i straffelovens §§ 82 og 83, hvor det forhold, at "gerningsmanden frivilligt har angivet sig selv og aflagt fuldstændig tilståelse" udtrykkeligt er nævnt som en formildende omstændighed, der skal indgå ved fastsættelsen af straffen, og som kan føre til bortfald af straffen under i øvrigt formildende omstændigheder. På dette grundlag er der ved overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen udviklet en ordning, som efter Skattelovrådets vurdering reelt virker som og derfor bør ansues som en generel selvanmeldelsesordning.

Ved selvanmeldelse har det efter afgørende betydning, om unddragelsen kan karakteriseres som forsætlig eller ej.

Såfremt der *ikke* er tale om en forsætlig unddragelse, er unddragelsen reelt straffri, hvis der sker selvanmeldelse, idet der efter praksis sker strafbortfald. Dette gælder uanset størrelsen af det unddragne beløb.

Ved *forsætlige unddragelser* afhænger konsekvenserne af størrelsen af det unddragne beløb:

- Forsætlige unddragelser under 100.000 kr. er reelt straffri (idet der sker strafbortfald).
- Hvis der er tale om forsætlig unddragelse af punktafgifter for mellem 100.000 kr. og 500.000 kr., vil anklagemyndigheden som udgangspunkt nedlægge påstand om betinget frihedsstraf og en bøde på 1/2 gang det unddragne beløb.
- Ved forsætlige unddragelser af skatter og generelle afgifter mellem 100.000 kr. og 250.000 kr. har Folketinget tilkendegivet, at den almindelige straf skal være en bøde på én gang det unddragne beløb, se herom ovenfor i afsnit 2.2.
- Hvis der er tale om forsætlig unddragelse af skatter og generelle afgifter for mellem 250.000 kr. og 500.000 kr. vil anklagemyndigheden som udgangspunkt nedlægge påstand om betinget frihedsstraf og en bøde på 1/2 gang det unddragne beløb.
- Ved forsætlige unddragelser over 500.000 kr. vil anklagemyndigheden som udgangspunkt nedlægge påstand om ubetinget frihedsstraf og en bøde på 1/2 gang det unddragne beløb, uanset om der er tale om punktafgifter eller skatter og generelle afgifter.

Det er Skattelovrådets opfattelse, at der er gode grunde til at fastholde en generel selvanmeldelsesordning. Midlertidige ordninger bør ikke stå alene, men kan være et supplement til en generel ordning, og bør således kun indføres, såfremt der er en særlig begrundelse herfor, fx i forbindelse med ændret lovgivning eller praksis, *jf. afsnit 7.2*.

Som nævnt bygger den gældende ordning på de grundlæggende strafferetlige principper i dansk ret om strafnedsættelse og -bortfald. Skattelovrådet er grundlæggende enig i, at det bør kunne begrunde en nedsættelse eller bortfald af straf, når der foretages selvanmeldelse. En selvanmeldelse, som forudsætter, at den skattepligtige lægger forholdene klart frem for myndighederne, vil i sig selv medføre, at den pågældende vil komme til at betale de korrekte skatter og afgifter uden et væsentligt ressourceforbrug. Endelig er det Skattelovrådets opfattelse, at den almindelige retsfølelse ikke i sig selv taler imod, at der er mulighed for strafnedsættelse eller -bortfald, såfremt den skattepligtige foretager selvanmeldelse.

Skattelovrådet bemærker endvidere, at det også er sædvanligt i lande, som vi normalt sammenligner os med, at have generelle selvanmeldelsesordninger. Dette gælder således bl.a. de nordiske

lande, og som det fremgår af afsnit 4.1.1 samt bilag 1, har 38 af de 47 lande, som er omfattet af en OECD-undersøgelse, en generel selvanmeldelsesordning.

Skattelovrådet anbefaler derfor, at der fortsat skal være en generel selvanmeldelsesordning. Skattelovrådet finder imidlertid, at der kan være grund til at overveje, om der er behov for at ændre den eksisterende ordning.

#### **7.1.1 Skattelovrådets generelle bemærkninger til sanktion og sanktionsniveauet ved selvanmeldelse**

Det er muligt at ændre sanktionsniveauet både i opad- og nedadgående retning, herunder at indføre en ordning, som ved selvanmeldelse helt gør både forsætlige og groft uagtsomme overtrædelser straffrie, således som det fx er tilfældet i Norge og Sverige.

Som nævnt har 38 af de 47 lande, som er omfattet af OECD's undersøgelse, en generel selvanmeldelsesordning. 30 lande kan give en bøde i forbindelse med selvanmeldelse og 10 lande har desuden mulighed for at anvende frihedsstraf. OECD's rapporter indeholder ikke oplysning om en eventuel størrelse af bøden eller i hvilke situationer en frihedsstraf kan blive aktuel. Det gælder generelt, at muligheden for at pålægge en sanktion ikke er ensbetydende med, at der i praksis nødvendigvis er knyttet en sanktion til selvanmeldelsen. Det er yderligere vanskeligt at sammenligne regler og praksis, da de enkelte landes retstraditioner, herunder både skattesystemer og sanktionssystemer, er meget forskelligt opbygget, men det kan konstateres, at der kun er få lande, hvor der ikke er en form for lempelse i behandlingen af en skatteyder, der frivilligt afgiver oplysninger om indtægter og aktiver, selvom skattemyndighederne burde have fået oplysningerne tidligere.

Den eksisterende forskning i, hvilke faktorer der dels påvirker beslutningen om at unddrage skat og/eller afgifter, dels udløser en beslutning om selvanmeldelse, kan ikke entydigt pege i retning af, at bestemte sanktionsniveauer kan anbefales, jf. afsnit 5.

Skattelovrådet har først overvejet, om de danske regler om selvanmeldelse som fx de svenske og norske regler herom bør udformes således, at selvanmeldelse medfører, at der slet ikke pålægges nogen straf. I givet fald vil den skattepligtige alene skulle betale de unddragne skatter og afgifter (som den skattepligtige under alle omstændigheder skulle have betalt) og renter mv. Dette vil i givet fald indebære en væsentlig lempelse i forhold til de gældende danske regler om selvanmeldelse.

En sådan straffrihed ved selvanmeldelse vil givetvis tilskynde flere til at selvanmelde. Det vil indebære fordele i form af lavere samlede omkostninger til sagsoplysning og -behandling for både borgere og myndigheder.

Heroverfor står imidlertid, at en generel ordning, som indebærer straffrihed ved selvanmeldelse, vil medføre, at skatteunddragelse generelt bliver mindre risikabelt end ved en ordning, der ikke indebærer en sådan straffrihed. En skattepligtig, der skal træffe et valg mellem, om vedkommende skal foretage skatteunddragelse eller ej, vil således alt andet lige ikke være helt så afskrækket fra at foretage skatteunddragelsen, hvis vedkommende kan indregne en mulighed for efterfølgende straffrit at foretage en selvanmeldelse, inden skattemyndighederne evt. går i gang med en kontrol. Det er Skattelovrådets vurdering, at der ved udformningen af reglerne om selvanmeldelse bør tages hensyn til dette.

Dette understøttes endvidere af, at det efter Skattelovrådets vurdering vil kunne opleves som stridende mod retsfølelsen, hvis fx en person, der forsætligt har unddraget sig skatter eller afgifter for

et betydeligt beløb, ved selvanmeldelse helt kan undgå straf. De gældende regler om selvanmeldelse bygger som nævnt på de grundlæggende strafferetlige principper om strafnedsættelse eller bortfald med hjemmel i straffelovens §§ 82 og 83, og det er efter disse principper således også kun under i øvrigt formildende omstændigheder, at straffen kan bortfalde.

Det er derfor ikke Skattelovrådets anbefaling, at reglerne bør ændres så vidtgående, at selvanmeldelse altid medfører strafbortfald.

### 7.1.2 Frihedsstraf ved selvanmeldelse af forsætlige unddragelser

Det er Skattelovrådets vurdering, at risikoen for frihedsstraf kan afholde personer fra at foretage selvanmeldelse. Dette gælder både de personer, der har handlet forsætligt, og de personer, der alene har handlet uagtsomt, idet det i praksis normalt vil være forbundet med en vis usikkerhed at vurdere, om en unddragelse kan karakteriseres som forsætlig eller ej.

Vurdering af tilregnelsen (forsæt eller grov uagtsomhed) kan navnlig i straffesager ofte volde vanskeligheder som følge af det høje strafferetlige krav til bevis (udover enhver rimelig tvivl). Tilbageholdenheden med selvanmeldelse gælder selvsagt i særlig grad unddragelser på mere end 500.000 kr., hvor en frihedsstraf som udgangspunkt ikke gøres betinget, men også risikoen for at blive idømt en betinget frihedsstraf vil kunne afholde personer fra at foretage selvanmeldelse. Dette skyldes bl.a., at sager, hvor der er mulighed for frihedsstraf, vil skulle behandles af domstolene, hvor behandlingen er offentligt tilgængelig, og en fældende dom vil blive registreret i Det Centrale Kriminalregister og fremgå af straffeattesten i op til 10 år. I sager, der alene kan medføre bøde og afsluttes af skattemyndighederne, vil afgørelsen derimod være omfattet af skattemyndighedernes tavshedspligt, og der vil ikke ske registrering i Det Centrale Kriminalregister.

Som der er redegjort for i afsnit 3.2.4, har det i hidtidig praksis kun ført til frihedsstraf i meget få sager, hvor der er sket selvanmeldelse. Skattestyrelsen har således oplyst, at der af i alt 175 afsluttede straffesager i en 3-årig periode (årene 2014-2016) ved selvanmeldelser, hvoraf de 90 sager omhandlede selvanmeldelse efter de generelle regler, alene i 4 sager er idømt frihedsstraf, der i alle 4 sager blev gjort betinget, jf. tabel 1 i afsnit 3.2.4.

Det er Skattelovrådets vurdering, at risikoen for frihedsstraf kan have afholdt en række personer fra at foretage selvanmeldelse. Det vides i sagens natur ikke, om sådanne personer også kun i et meget begrænset omfang ville være blevet idømt frihedsstraf, hvis de havde foretaget selvanmeldelse, sådan som det er tilfældet ved de faktiske selvanmeldelser. De pågældende kan have afholdt sig fra selvanmeldelse netop pga. en større risiko for frihedsstraf.

Skattelovrådet vurderer, at det vil få flere til at foretage selvanmeldelse, hvis en person, der overvejer at foretage en selvanmeldelse, ikke risikerer frihedsstraf, men alene bøde. Fjernes risikoen for frihedsstraf, kan dette således have den effekt, at flere foretager selvanmeldelse. Der henvises til afsnit 5 herom, hvor det fremgår, at der findes en undersøgelse om erfaringerne med den norske selvanmeldelsesordning, der indikerer, at en selvanmeldelsesordning kan være en effektiv måde at øge skattebetalingerne fra personer, der allerede har skjulte formuer i skattely.

Flere selvanmeldelser vil i sig selv føre til, at flere unddragelser kan korrigeres med mindre ressourceindsats fra myndighederne, end hvis identifikation og korrektion af disse sager skulle ske gennem kontrolindsats fra myndighederne. Øget selvanmeldelse vil således isoleret set opfylde det overordnede hensyn at anvende færrest mulige ressourcer hos det offentlige til at opnå, at de korrekte skatter og afgifter betales i de konkrete sager, hvor der sker selvanmeldelse.



Imod at fjerne risikoen for frihedsstraf ved selvanmeldelse kan særligt anføres, at skatte- og afgiftsunddragelse dermed kan opleves som mindre afskrækkende. Hvis en person senere har mulighed for at "ombestemme" sig ved at foretage selvanmeldelse, vil dette i sig selv kunne påvirke beslutningen om at foretage skatteunddragelsen. En mildere straf ved selvanmeldelse vil alt andet lige gøre skatteunddragelse mindre risikabelt end en ordning med hårdere straf ved selvanmeldelse, hvilket alt andet lige må forventes at have den effekt, at forekomsten af skatteunddragelse øges. Dette formodes særligt at gælde de skatteydere, der begår forsætlig skatteunddragelse, hvilket er en kalkuleret skatteunddragelse. Der henvises til afsnit 5 herom, hvor det er anført, at der findes en undersøgelse på amerikanske data, der viser, at amerikanske skatteyderes anvendelse af formueanbringelser i en række lavskattelande steg efter indførelsen af en (i første omgang midlertidig) selvanmeldelsesordning i 2009.

Der er ikke noget sikkert grundlag for at udtale sig om styrken af hver af de to modsatrettede effekter. I overensstemmelse hermed peger den eksisterende forskning som nævnt ikke entydigt i retning af, at bestemte sanktionsniveauer ved selvanmeldelse kan anbefales.

Imod at fjerne frihedsstraf ved selvanmeldelse taler også, at det vil kunne opleves som stridende mod retsfølelsen, hvis fx en person, der forsætligt og under særligt grove omstændigheder har unddraget sig skatter eller afgifter for et meget betydeligt beløb, ved selvanmeldelse helt kan undgå frihedsstraf.

Skattelovrådet finder imidlertid, at det på andet grundlag kan overvejes at foretage en ændring af sanktionspraksis ved selvanmeldelse af forsætlige unddragelser. Således er det Skattelovrådets vurdering, at der i et sanktionssystem bør være en passende sammenhæng mellem den begåede overtrædelse og den sanktion, overtrædelser kan udløse. Dette indebærer, at der ved overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen, hvor der efterfølgende sker selvanmeldelse, bør være en passende sammenhæng mellem sanktionsniveauet og det undtagne beløb og mellem sanktionsniveauerne ved henholdsvis forsætlige og groft uagtsomme overtrædelser.

Som følge heraf anbefaler Skattelovrådet, at det overvejes, at beløbsgrænsen på 500.000 kr. for ubetinget frihedsstraf ved forsætlige unddragelser, hvor der er sket selvanmeldelse, forhøjes til 1 mio. kr. i overensstemmelse med prisudviklingen siden 1988, hvor beløbsgrænsen blev fastlagt. Overvejelsen skal ses i lyset af, at grænsen på 250.000 kr. for frihedsstraf ved unddragelse af skatter og generelle afgifter, der gælder, uanset om der er tale om selvanmeldelse eller ej, blev forhøjet fra 100.000 kr. i 2010, uden at grænsen på 500.000 kr. blev forhøjet. Andre grænser blev dog heller ikke forhøjet. Herudover bemærkes, at det er almindeligt på skatteområdet generelt, at beløbsgrænser følger den almindelige prisudvikling. Det bør indgå i overvejelserne, om strafniveauet generelt er øget eller reduceret, siden beløbsgrænsen på 500.000 kr. blev fastlagt i 1988.

En ændring af beløbsgrænsen fra 500.000 kr. til 1 mio. kr. vil dog medføre, at forskellen mellem at have handlet forsætligt eller groft uagtsomt ved unddragelser på mellem 500.000 kr. og 1 mio. kr. mindskes, idet ubetinget frihedsstraf ikke vil være en mulighed ved unddragelser af beløb op til 1 mio. kr.

Det er ikke Skattelovrådets opfattelse, at grænsen bør hæves yderligere. Skattelovrådet lægger her ved en særlig vægt på, at hensynet til retsfølelsen taler for, at ubetinget frihedsstraf bør være en mulighed ved forsætlige unddragelser over 1 mio. kr., og på hensynet til, at en fjernelse af muligheden for ubetinget frihedsstraf ved forsætlige unddragelser på over 1 mio. kr. vil kunne påvirke beslutningen om at foretage skatteunddragelsen og dermed svække regelefterlevelsen.



### 7.1.3 Straf ved groft uagtsomme unddragelser

Ved selvanmeldelse har det – ligesom uden for selvanmeldelse – efter den gældende praksis afgørende betydning, om unddragelsen kan karakteriseres som forsættlig eller ej. Såfremt der ved selvanmeldelse ikke er tale om forsættlig unddragelse, sker der efter praksis altid strafbortfald. Dette gælder, uanset om der er tale om en groft uagtsom unddragelse af meget store beløb.

Som beskrevet i afsnit 7.1.2 ovenfor kan afgrænsningen mellem forsættlige og groft uagtsomme unddragelser være vanskelig at foretage. Det kan således efter omstændighederne være vanskelig for anklagemyndigheden at løfte bevisbyrden for, at der har været tale om en forsættlig unddragelse.

Som det også er beskrevet ovenfor, har det i praksis vist sig, at der i langt hovedparten af de sager, hvor der sker selvanmeldelse til skattemyndighederne, slet ikke pålægges nogen straf. Man kan imidlertid ikke herudfra endegyldigt afgøre, om dette er udtryk for, at mange forsættlige unddragelser pga. beviskravet kun vurderes som groft uagtsomme, eller om det er udtryk for, at langt hovedparten af selvanmelderne faktisk kun har handlet groft uagtsomt.

Afgrænsningen mellem forsættlige og groft uagtsomme unddragelser forudsætter altid, at der foretages en konkret vurdering af den enkelte sag, og Skattelovrådet har ikke grund til at betvivle, at skattemyndighedernes vurdering i de konkrete sager bygger på samme principper som fastslået i domstolenes retspraksis. Det forhold, at der i langt hovedparten af de sager, hvor der sker selvanmeldelse til skattemyndighederne, slet ikke pålægges nogen straf, fordi forholdene ikke vurderes som forsættlige, kan således ikke begrunde en ændring, hvorefter groft uagtsomme unddragelser i selvanmeldelsessager kan afsluttes med en bøde.

Skattelovrådet finder, at der – som beskrevet i afsnit 7.1.2 ovenfor – bør være en passende sammenhæng mellem sanktionsniveauet ved henholdsvis forsættlige og groft uagtsomme overtrædelser. Efter de gældende regler er der navnlig en markant forskel på sanktionsniveauet i selvanmeldelsessager om unddragelser over 500.000 kr., der kan føre til en ubetinget fængselsstraf, hvis unddragelsen er sket med forsæt, mens straffen vil bortfalde helt, hvis der er tale om grov uagtsomhed. Denne forskel i sanktionsudmålingen adskiller sig væsentligt fra sager, hvor der ikke sker selvanmeldelse. I disse tilfælde kan forsættlige overtrædelser medføre ubetinget fængsel, som ved selvanmeldelse, mens groft uagtsomme overtrædelser som udgangspunkt vil medføre en bøde på ca. 2 gange unddragelsen.

For groft uagtsomme unddragelser under den beløbsgrænse, der ved selvanmeldelse af forsættlige unddragelser kan føre til frihedsstraf (i afsnit 7.1.2 ovenfor anbefales det at overveje at hæve grænsen til 1 mio. kr.), er det Skattelovrådets anbefaling at fastholde de gældende regler om straffrihed.

Såfremt grænsen for, hvornår der ved selvanmeldelse af en forsættlig unddragelse er mulighed for ubetinget fængselsstraf, hæves til unddragelser over 1 mio. kr., således som Skattelovrådet anbefaler at overveje ovenfor i afsnit 7.1.2, kan det overvejes, om der ved selvanmeldelse af groft uagtsomme unddragelser over 1 mio. kr. bør indføres mulighed for en sanktion i form af en bødestraf. Efter en samlet vurdering konkluderer Skattelovrådet imidlertid, at hensynet til retsfølelsen og til en passende sammenhæng mellem sanktionsniveauerne ikke bør føre til en anbefaling om at indføre sanktioner i form af bødestraf ved selvanmeldelse af groft uagtsomme unddragelser.

#### 7.1.4 Sammenhængen med fristregler og forældelse

Skattelovrådet har konstateret, at muligheden for at ændre den skattepligtige indkomst i TastSelv i opadgående retning inden for den ordinære genoptagelsesfrist har skabt et rum for selvanmeldelse, der ikke i sig selv udløser kontrol af størrelsen af den ekstra skattebetaling, som ændringen udløser, eller af den manglende oprindelige selvangivelse/oplysning om forholdet.

På den ene side giver disse ændringer et øget skatteprovenu uden ressourceanvendelse fra skattemyndighedernes side og giver samtidigt den skattepligtige en praktisk mulighed for at foretage korrektioner af fejl uden risiko for at blive mødt med strafferetlige sanktioner. Desuden har den gældende ordning den fordel, at skattemyndighederne ikke ved hver forhøjelse, som skatteyderne foretager efter selvangivelsesfristen, skal foretage en vurdering af, om den oprindelige ukorrekte selvangivelse er en konsekvens af grov uagtsomhed (som er straffri ved selvanmeldelse) eller forsæt (som er strafbart).

På den anden side rejser det et spørgsmål om mulig forskelsbehandling i de situationer, hvor den skattepligtiges henvendelse til skattemyndighederne om genoptagelse resulterer i en egentlig sagsbehandling, hvor spørgsmål om straf og ekstraordinær genoptagelse kan blive aktuelt, fordi den skattepligtiges oplysninger ikke ubetinget lægges til grund.

Der bør således findes en løsning, der sikrer lige behandling af lige forhold.

Skattelovrådet har noteret, at Skattestyrelsen har oplyst, at der arbejdes på en løsning, så der ved ændringer af den skattepligtige indkomst i opadgående retning via TastSelv, som udløser en efterbetaling af skat på mere end 250.000 kr., vil ske en automatisk registrering heraf og en efterfølgende manuel sagsbehandling.

Skattelovrådet vurderer, at hensynet til, at den skattepligtige kan have behov for at foretage korrektioner til fx en selvangivelse uden at risikere straf, kan begrunde, at der bør kunne foretages sådanne korrektioner inden for et år efter den gældende frist for indgivelse af oplysninger til brug for ansættelse af skat eller afgifter.

Skattelovrådet anbefaler, at det overvejes at indføre en hjemmel, hvorefter en skatteydere frivillige henvendelse til skatteforvaltningen om ændringer (selvanmeldelse) inden for et år efter den gældende frist for indgivelse af oplysninger, kan ske uden frihedsstraf eller bøde. Som nævnt ovenfor i afsnit 3.2.2.1 har skatteforvaltningen i praksis hidtil ikke foretaget manuel sagsbehandling, når der foretages ændringer inden for den ordinære ansættelsesfrist, dvs. som udgangspunkt inden for 3 år og 4 måneder efter udløbet af indkomståret. Skattelovrådet finder ikke, at praktiske behov kan retfærdiggøre en så lang korrektionsadgang. Skattelovrådets anbefaling om at overveje en adgang til at foretage en korrektion på op til et år er særligt begrundet i praktiske hensyn og hensynet til at anvende færrest mulige ressourcer hos offentlige myndigheder/virksomheder. Skattelovrådet understreger, at en adgang til at rette henvendelse til skatteforvaltningen inden for et år ikke bør medføre straffrihed, hvis en skatteydere groft uagtsomme eller forsætlige unddragelse konstateres ved skatteforvaltningens kontrol.

Skattelovrådet har noteret, at i sager om selvanmeldelse af ikke tidligere angivne indkomster eller berigtigelse af tidligere oplyste fradrag kan der foretages ekstraordinær genoptagelse, således at ansættelsesændringer kan omfatte op til 10 tidligere indkomstår, når den subjektive betingelse i form af den skattepligtiges forsætlige eller groft uagtsomme undladelse er opfyldt. Dette er ikke ensbetydende med, at der også kan straffes for afgivelse af urigtige oplysninger i alle 10 indkomstår. Den strafferetlige forældelse er 5 år i sager om unddragelse af skatter og afgifter og kan

stige til 10 år ved særligt grove overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen iht. straffelovens § 289, der efter praksis omfatter forsætlige unddragelser over 500.000 kr. Det betyder konkret, at der er en 5-årig forældelse af strafansvaret i alle sager, hvor den samlede unddragelse er under 500.000 kr.

Skattelovrådet vurderer, at en ændring af fristerne bør vurderes i sammenhæng med en generel analyse af fristreglerne.

## 7.2 En ordning med tids- og emnemæssigt afgrænset frit lejde eller særlig mærkbar strafnedsættelse

Hvis en midlertidig selvanmeldelsesordning skal gennemføres som supplement til en generel ordning, kræver det for det første, at ordningen indeholder et for den skattepligtige mere favorabelt tilbud end den gældende selvanmeldelsesordning.

For det andet skal ordningen afgrænses på en sådan måde, at den indeholder en plausibel begrundelse for at tilbyde lovliggørelse af bestemte unddragelser. Det bemærkes, at en tids- og emnemæssigt afgrænset selvanmeldelsesordning kan kritiseres for at skabe en uensartet retstilstand, hvor særlige former for skatteunddragelse behandles lempeligere end andre lovovertrædelser. En plausibel begrundelse skal forholde sig til retsfølelsen hos alle de skattepligtige, som ikke kan være omfattet af ordningen eller allerede betaler den korrekte skat.

OECD har i sine rapporter om selvanmeldelse anbefalet midlertidige selvanmeldelsesordninger i forbindelse den hurtige udvikling af international informationsudveksling om indeståender på bankkonti i udlandet. Det svarer til den midlertidige strafnedsættelsesordning fra 1. juli 2012, som var begrænset til selvanmeldelse vedrørende konti i skattelylande, hvor der ikke eksisterede en aftale med Danmark om udveksling af oplysninger inden 1. januar 2008. Derudover var den midlertidige strafnedsættelsesordning tidsmæssigt begrænset til et år.

I forhold til tidsmæssig målretning bemærkes det, at en sådan ikke nødvendigvis er troværdig, hvis skatteyderne forventer, at de lempelige vilkår vil blive forlænget eller genindført. I så fald vil en midlertidig ordning kunne medføre, at regelefterlevelsen svækkes samtidig med, at ordningen kan give anledning til forskelsbehandling. Skattelovrådet vurderer derfor, at det ikke længere er hensigtsmæssigt at indføre en midlertidig selvanmeldelsesordning fx vedrørende midler i skattely.

Som også anført af OECD kan det i forbindelse med iværksættelse af ny lovgivning inden for udvalgte områder overvejes at give mulighed for selvanmeldelse på særligt favorable vilkår. Skattelovrådet har i sin rapport om skattely<sup>33</sup> anbefalet, at der indføres krav om, at en tilflytter skal afgive erklæring om sin samlede formue ved registrering som skattepligtig til Danmark, da kravet vil bidrage positivt til, at tilflyttere selvangiver korrekt.

I dag stilles alene krav til oplysning om besiddelse af fast ejendom og aktiebeholdning mv. i udlandet, og dette kan give anledning til manglende oplysninger til brug for selvangivelsen. Skattelovrådet vurderer derfor, at det bør overvejes, at der i forbindelse med eventuel lovgivning om krav om formueerklæring indføres mulighed for, at allerede registrerede tilflyttere kan afgive en sådan erklæring uden risiko for strafferetlig forfølgning, fra det tidspunkt, hvor lovgivningen træder i kraft og et år frem. Det skyldes ikke mindst de anseelige udfordringer, der – som tilflytter – kan være forbundet med at gennemskue, hvilke oplysninger der er relevante for skatteansættelsen.

<sup>33</sup> Skattelovrådet (2018), *Styrket indsats mod skattely – udveksling af oplysninger, hvidvask, straf*, marts 2018.

Der er tale om et klart afgrænset område, som vedrører forholdsvis få skattepligtige, og hvor en manglende samlet formueangivelse ikke nødvendigvis har ført til urigtige skatteansættelser, idet de skattemæssige konsekvenser først bliver aktuelle ved realisering af et formuegode eller ved erhvervelse af afkast heraf.

### 7.3 Sammenfatning

Ved overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen er der udviklet en praksis, som efter Skattelovrådets vurdering virker som en generel selvanmeldelsesordning. Ordningen indebærer bl.a., at der ved selvanmeldelse er straffrihed eller sker strafbortfald uanset størrelsen af det unddragne beløb, hvis overtrædelserne er begået ved grov uagtsomhed, mens en forsætlig overtrædelse kan medføre ubetinget frihedsstraf, hvis det unddragne beløb overstiger 500.000 kr.

Skattelovrådet anbefaler, at der fortsat skal være en selvanmeldelsesordning, men at ordningen overvejes ændret, således at beløbsgrænsen på 500.000 kr. for ubetinget frihedsstraf ved forsætlige unddragelser, hæves til 1 mio. kr. i overensstemmelse med prisudviklingen siden 1988, hvor beløbsgrænsen blev fastlagt. Dette vil dog medføre, at forskellen mellem at have handlet forsætligt eller groft uagtsomt ved unddragelser på mellem 500.000 kr. og 1 mio. kr. mindskes, idet ubetinget frihedsstraf ikke vil være en mulighed ved unddragelser af beløb op til 1 mio. kr.

Herudover anbefaler Skattelovrådet, at det af praktiske hensyn og af hensynet til at anvende færrest mulige ressourcer hos offentlige myndigheder/virksomheder overvejes at indføre en hjemmel, hvorefter en skatteydners selvanmeldelse inden for et år efter den gældende frist for indgivelse af oplysninger, kan ske uden frihedsstraf eller bøde.

Endelig vurderer Skattelovrådet, at det bør overvejes, at der i forbindelse med eventuel lovgivning om krav om formueerklæring ved registrering som skattepligtig til Danmark indføres regler, der giver mulighed for, at allerede registrerede tilflyttere kan afgive en sådan erklæring uden risiko for strafferetlig forfølgning, fra det tidspunkt, hvor lovgivningen træder i kraft og et år frem.