

## REGERINGENS INDSATS MOD SORT ARBEJDE BRYDER MED GRUNDLÆGGENDE RETSPRINCIPPER

*Regeringen har den 25. april 2012 fremsat et lovforslag - Lov om ændring af ligningsloven og forskellige andre love - som lægger op til, at private borgere skal være medansvarlige for en leverandørs manglende betaling af skat og moms, såfremt borgeren afregner kontant ved køb for over 10.000 kr. Et andet forslag er, at SKAT fremover skal have mulighed for at foretage kontrol på privat ejendom uden forudgående retskendelse, ligesom der indføres krav om legitimation.*

*I dette notat - som har dannet grundlag for CEPOS' s hørings svar til Skatteministeriet - konkluderes det, at forslaget om, at SKAT skal kunne foretage kontrol på privat ejendom uden forudgående retskendelse er svært forenelige med de retsprincipper, som grundlovens § 72 og menneskerettighedskonventionens art. 8 er baseret på. Ud fra en proportionalitetsbetragtning bør Skattemyndighedernes kontrol på privat ejendom derfor - og som hidtil - kræve forudgående retskendelse. Endvidere er det betænkeligt at gøre købere solidarisk ansvarlige for sælgeres manglende skattebetaling, ligesom kravet om identifikation er vidtgående.*

### 1. Indledning

Som opfølgning på finanslovsaftalen for 2012 med Enhedslisten har regeringen nu fremsat et lovforslag, som skal dæmme op for sort arbejde.<sup>1</sup>

Lovforslaget vil på den ene side gøre vernetjenester skattefrie og dermed skabe overensstemmelse mellem lovgivningen og befolkningens opfattelse af begrebet sort arbejde. På den anden side vil regeringen skærpe indsatsen mod sort arbejde på en række områder.

Bl.a. ønsker regeringen at indføre krav om, at man skal betale elektronisk for ydelser på over 10.000 kroner, hvis man vil undgå at blive medansvarlig for leverandørens manglende betaling af skatter og afgifter. Derudover ligger lovforslaget op til, at SKAT skal kunne foretage kontrol på privat ejendom, uden forudgående retskendelse, ligesom der indføres krav om legitimation.<sup>2</sup> Således indgår følgende elementer i lovforslaget:

- Tydeliggøre reglerne for skattefrihed, når borgere **hjælper venner og familie**.
- Indføre nye regler om skattefritagelse, når unge under 16 år modtager betaling for arbejde udført i private hjem. Det gælder småopgaver som f.eks. **hundeluftning og børnepasning**.
- Indføre en **bagatelgrænse**, så folkepensionister skattefrit kan modtage op til 10.000 kr. årligt for hjælp i private hjem som f.eks. børnepasning, have- og husholdningsarbejde, vedligehold og småreparationer på boligen.
- Indføre **krav om digital betaling** ved køb af ydelser over 10.000 kr., hvis køber af en serviceydelse vil undgå at blive medansvarlig for sælgers manglende skattebetaling af den pågældende ydelse.

<sup>1</sup> Forslag til lov om ændring af ligningsloven og forskellige andre love (skattefrie familie- og vernetjenester og skattefritagelse af visse personers indtægter ved arbejde i private hjem samt initiativer rettet mod sort arbejde m.v.)

<sup>2</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=141378&exp=1>

- Indføre hjemmel til, at der kan foretages **kontrol på privat grund uden retskendelse**, når der synligt kan konstateres udendørs aktiviteter af professionel karakter.
- Arbejdsudøvende får pligt til på arbejdsstedet på SKATs forlangende at oplyse navn, CPR-nr. og forevise gyldig **legitimation**.
- Vare- og lastbiler med en tilladt totalvægt på ikke over 4 tons (gulpladebiler) skal være forsynet med **navn eller logo** mv.
- Der på byggepladser indføres **obligatorisk skiltning** for entreprenører og håndværkere.

Det er positivt, at regeringen retter fokus på sort arbejde og i særdeleshed forsøger at skabe sammenhæng mellem lovgivningen og befolkningens opfattelse af sort arbejde.

På den anden side vækker navnlig forslagene om, at alle ydelser for over 10.000 kr. skal betales digitalt, og at SKAT fremover skal have mulighed for – uden retskendelse – at foretage kontrol på privat grund, retssikkerhedsmæssig bekymring. Det fremgår både af Advokatsamfundets, Foreningen af Statsautoriserede Revisorers (FSR's) og CEPOS's høringssvar, som alle kan ses på Folketingets hjemmeside.<sup>3</sup>

## 2. Digital betaling for ydelser over 10.000 kroner

### 2.1 Formål

Sort arbejde kendetegnes ofte ved, at der ikke udstedes en faktura til køber, og at køber oftest betaler kontant. Med henblik på nemmere at kunne spore betalinger for sort arbejde, ønsker regeringen at indføre et krav om, at alle betalinger af beløb over 10.000 kr. inkl. moms, skal betales digitalt:

*"En borger, der [...] køber ydelser [...], hæfter solidarisk med den erhvervsdrivende for betaling af indkomstskat, arbejdsmarkedsbidrag og merværdiafgift, som den erhvervsdrivende har unddraget, forudsat at vederlaget overstiger 10.000 kr. inkl. afgift og ikke er betalt via pengeinstitut eller betalingsinstitut, som sikrer identifikation af betalingsmodtager og betaler."*<sup>4</sup>

For dem der, af en eller anden årsag, ikke har mulighed for at betale digitalt, foreslår regeringen, at de aktivt skal gå ind og registrere deres betalinger hos SKAT, for så vidt angår de betalinger der overskrider beløbsgrænsen på 10.000 kr.

Begrundelsen for kravet om digital betaling af ydelser for over 10.000 kroner er, at der på den måde etableres et såkaldt kontrolspor, via transaktionen, som gør det lettere for myndighederne at overvåge betalingerne. Eller som det står formuleret i bemærkningerne:

*"Kontant betaling vanskeliggør myndighedernes arbejde med at afdække og dokumentere skatte- og afgiftsunddragelser, hvilket medfører, at færre skatte- og afgiftsunddragelser opdages."*

### 2.2 Begrænset effekt

Retssikkerhedsmæssigt er det problem når man – som lovforslaget ligger op til – gør almindelige, lovlige borgere og virksomheder medansvarlige for deres leverandørers betaling af skatter og afgifter, medmindre de betaler digitalt. Udgangspunktet i dansk skatteret er således, at man har pligt til at selvangive sin egen skattepligtige indkomst. Ikke andres.

<sup>3</sup> <http://www.ft.dk/samling/2011/lovforslag/1170/bilag/1/1109648.pdf> (s.14-19)

<sup>4</sup> Lovforslagets § 6, stk. 2.

Af samme grund er det som udgangspunkt kun en selv, der er ansvarlig for sin manglende skattebetaling. Ligesom det kun er en selv, der hæfter herfor. Med andre ord: Skatteretten hviler på det logiske og retssikkerhedsmæssigt indlysende princip, at man som alt overvejende hovedregel kun er ansvarlig for sine egne handlinger og undladelser.

At indføre solidarisk hæftelse for køber af en ydelse, hvis denne betaler kontant, indebærer således lidt af en nyskabelse i dansk skatteret, hvor private borgere ikke længere kun hæfter for sine egne handlinger og undladelser. Men også for en uafhængig tredjemands manglende skattebetalinger.

Selvom kravet om digital betaling på én gang harmonerer med danskernes generelle indkøbsvaner, hvor de fleste gladelig betaler elektronisk og samtidig giver SKAT et kontrolspor at forfølge i forhold til leverandørerne/sælgerne af (sort) arbejde, er forslaget alligevel principielt betænkeligt, al den stund, at det på den ene side gør almindelige købere medansvarlige for leverandøren skattebetalinger, samtidig med, at de personer som vitterligt vil medvirke til sort arbejde, blot kan fortsætte som hidtil og betale kontant for det sorte arbejde. Dermed står SKAT med et ligeså ikke-eksisterende kontrolspor, som i dag.

Kravet om digital betaling ved køb af sort arbejde vil derfor ikke bidrage til meget andet end at skabe et retssikkerhedsmæssigt problematisk overvågningssamfund, hvor alle der agerer lovligt vil blive registreret, mens dem som vitterligt vil begå snyd, får præcis samme muligheder for at gemme sig for myndighederne, som tilfældet er i dag.

I det perspektiv forekommer kravet om digital betaling både uproportionalt og unødvendigt, for ikke at tale om det retssikkerhedsmæssigt principielt bekymrende i, at man overhovedet kan overveje at gøre en privat borger for medansvarlig for en uafhængig tredjemands manglende skattebetaling. Bliver det næste så, at vi kun må betale digitalt på restaurationer og hos købmænd? Eller at vi bliver medansvarlige for kioskejerens manglende pantmærke på den cola, som man lige har købt?

### 3. Kontrol på privat ejendom

#### 3.1 Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Grundlovens § 72 bestemmer, at den private ejendom er ukrænkelig og at kontrol her på som alt overvejende hovedregel kræver en forudgående retskendelse:

*”Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelser, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse.”*

Hovedreglen er altså, at myndighedernes kontrol på privat ejendom kræver retskendelse, medmindre der (*undtagelsesvist*) er givet lovhjemmel til at udføre kontrol uden retskendelse. Udover den utvetydige hovedregel i grundlovens § 72 om, at tvangsindgreb på privat ejendom kræver en forudgående retskendelse, bestemmer den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) art. 8, at indgreb i borgere og virksomheders privatliv, familieliv, hjem og korrespondance kun må finde sted:

*”for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at*

*forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.”<sup>5</sup>*

Trods disse grundlæggende principper i såvel grundloven, som EMRK foreslår regeringen nu, at man giver SKAT bemyndigelse til – uden forudgående retskendelse – at foretage kontrol, på privat grund, når der synligt kan konstateres udendørs aktiviteter af professionel karakter. Om forslagets forenelighed med grundloven fremgår det af forarbejderne at:

*”Grundlovens giver mulighed for, at der kan indføres bestemmelser, der gør det muligt at gennemføre kontrol på privat grund uden brug af en retskendelse.”*

Regeringen synes med andre ord ikke at tillægge hovedreglen i grundlovens §72 om, at tvangsindgreb på privat ejendom kræver retskendelse, anden betydning end, at den til hver en tid kan fraviges, når blot et flertal i Folketinget bakker op herom.

### 3.2 Formålet med retskendelser

Grundlovens krav om retskendelse skal netop beskytte landets borgere mod mere eller mindre vilkårlige indgreb fra myndighedernes side. Alligevel tegner der sig en tendens til, at Folketinget i stigende grad giver myndighederne adgang til privat ejendom uden forudgående retskendelse. CEPOS's opgørelser viser således, at der i 2003 var ca. 185 love og bekendtgørelser, der gav adgang til tvangsindgreb uden forudgående retskendelser. I 2009 var tallet steget til 225, mens det i 2010 var 234 og i 2011 var 235.<sup>6</sup>

Folketingets stigende tendens til at give myndighederne mulighed for at foretage kontrol på privat ejendom uden forudgående retskendelse strider fundamentalt mod selve ordlyden i grundlovens § 72 der kræver, at der skal foreligge en ”særegen” situation og risikoen er, at tendensen indebærer en sådan devaluering af grundlovens § 72, at den reelt har mistet en stor grad af sin selvstændige betydning.

I forhold til det konkrete forslag om at give SKAT mulighed for at foretage kontrol på privat ejendom uden forudgående retskendelse er det svært at få øje på både nødvendigheden og proportionaliteten i et sådan forslag, når SKAT allerede i dag har disse kontrolmuligheder. De skal blot overbevise domstolene om, at den konkrete sag berettiger til en sådan kontrol. Navnlig må det tages i betragtning, at byggearbejde – også på villavejene – oftest strækker sig over en længere periode, hvorfor der slet ikke i samme grad, som for fx politiets vedkommende, er risiko for, at øjeblikket forpasses og muligheden for en retskendelse forspildes.

Herudover savnes helt basale retssikkerhedsmæssige beskyttelsesmekanismer. SKAT kan således uden reel begrænsning foretage kontrol på privat ejendom, alene fordi de skønner, at der foregår ”udendørs aktiviteter af professionel karakter”. Det betyder principielt, at alle danskere som ifører sig arbejdstøj i weekenden, fremover kan risikere et besøg af SKAT.

Lovforslaget om kontrol på privat ejendom synes dermed at medføre et markant indgreb i danskernes privatsfære og understreger en tendens til at tilgå danskerne med en kollektiv

<sup>5</sup> *Société Colas Est and others v. France* (16. juli 2007), para. 41 og *Buck v. Germany* (28. april 2005) para. 31.

<sup>6</sup> <http://www.cepos.dk/publikationer/analyser-notater/analyse-single/artikel/offentlige-myndigheder-kan-fortsat-i-vid-udstraekning-foretage-tvangsindgreb-i-private-hjem-og-virkso/>

mistænkeliggørelse, hvor borgerne er til for staten og ikke omvendt. Hvis SKAT får mulighed for at foretage kontrol på privat ejendom uden forudgående retskendelse, så bliver SKAT tildelt beføjelser, som traditionelt har ligget hos politiet, og som for politiets vedkommende reguleres af retsplejen. Det vil fx sige, at ransagningen skal vedrøre en *”lovovertrædelse, der efter loven kan medføre fængselsstraf, eller at der er bestemte grunde til at antage, at bevis i sagen eller genstande, der kan beslaglægges, kan findes ved ransagningen.”*<sup>7</sup>

Disse krav stilles ikke i samme grad til SKAT, hvorfor det kan udledes, at SKAT vil opnå bredere skønsbeføjelser end politiet har i aktuelle straffesager.<sup>8</sup>

### 3.3 Allerede eksisterende beføjelser

SKAT har allerede i dag mulighed for at indhente en retskendelse, hvis de har konkret mistanke om, at der bliver udført sort arbejde på privat ejendom. De har altså allerede mulighed for at kontrollere eventuelt sort arbejde, hvis mistanken vel at mærke er velbegrunderet nok til at opnå en retskendelse.

Udover at lovforslaget strider mod hovedreglen i grundlovens § 72 er det dermed også kritisabelt, at man på denne måde tillægger SKAT større mulighed for at afsløre sort arbejde, end politiet har for at afsløre menneskehandel eller smugling af narkotika. Fra politisk side bør man derfor overveje, hvad det er for en glidebane, man med forslaget om kontrol på privat ejendom er på vej ud ad. Nemlig at udhule den retsbeskyttelse, som retskendelser giver borgerne.

Der skal være plads til at bygge på sin grund – selv eller med professionel hjælp – uden at risikere et besøg af SKAT og uden, at vi danskere konstant er underlagt en kollektiv mistænkeliggørelse, når vi udfører eller får udført arbejde på vores ejendom. Og med regeringens forslag om, at der på byggepladser indføres obligatorisk skiltning for entreprenører og håndværkere, synes det ganske enkelt unødvendigt også at indføre hjemmel til, at SKAT kan lave kontrol på privat ejendom uden forudgående retskendelse. Ligesom forslaget forstærker en udvikling, hvor myndighederne i stigende grad gør indgreb i borgernes privatsfære uden forudgående retskendelse.

## 5. Konklusion og anbefaling

Regeringens indsats mod sort arbejde hilses velkommen. Det er navnlig positivt, at man nu vil tydeliggøre reglerne for skattefrihed, når borgere hjælper venner og familie, og indføre bagatelgrænser for henholdsvis unge under 16 år og pensionister.

Når det er sagt, er der enkelte elementer af lovforslaget, som er unødvendige, uproportionale og retssikkerhedsmæssigt for vidtgående. Her henvises først og fremmest til kravet om digital betaling, da det er retssikkerhedsmæssigt problematisk, at man som ellers lovlydig borger kan risikere at hæfte for andres undladelser og forpligtelser. Regeringen anbefales derfor at droppe denne del af lovforslaget, som ud over at være retssikkerhedsmæssigt problematisk må formodes ikke at ville have en nævneværdig præventiv effekt i forhold til dem, som vitterligt ønsker at medvirke til sort arbejde.

<sup>7</sup> Retsplejeloven § 794, stk. 2.

<sup>8</sup> Af lovbemærkningerne fremgår det godt nok, at SKAT kun må foretage kontrol, hvor det skønnes nødvendigt, ligesom SKAT skal iagttage det grundlæggende proportionalitetsprincip. Men SKATs tvangsindgreb kræver ikke, at overtrædelsen nødvendigvis er strafbelagt. Lovforslaget og adgangen til tvangsindgreb har – ifølge bemærkningerne – ”alene” til formål at sikre, at borgere og virksomheder betaler de skatter og afgifter, som lovgivningen foreskriver.

For det andet vurderes det som problematisk og på kant med grundlovens § 72, at SKAT nu – uden retskendelse – skal kunne udøve kontrol på privat grund, blot fordi der foregår et stykke arbejde, som efter den pågældende skattemedarbejders opfattelse ser professionelt ud. SKAT har allerede i vid udstrækning fornødne kontrolmuligheder, og da professionelt tilrettelagte byggerier sjældent forsvinder fra den ene dag til den anden, forekommer det både unødvendigt og uproportionalt, hvis SKAT nu skal tildeles beføjelser, som overskrider hvad politiet har i sager om eksempelvis illegale arbejdere.

Retskendelser yder ganske enkelt borgere og virksomheder en retsbeskyttelse mod mere eller mindre vilkårlige tvangsindgreb fra statens side. Derfor anbefales det, at Folketinget generelt – og regeringen i særdeleshed – sætter en stopper for den stigende tendens der er til, at indføre lovgivning, der giver myndighederne mulighed for at foretage tvangsindgreb uden forudgående retskendelse. I forhold til det konkrete lovforslag anbefales det, at SKAT – som hidtil – skal indhente forudgående retskendelse før man foretager kontrol på privat ejendom. Fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv og af hensyn til borgernes privatsfære, bør forslaget om, at SKAT skal have hjemmel til at udøve kontrol på privat ejendom, bortfalde.