

Nd. **41. Frumvarp til laga** [41. mál]
um Skattadóm og rannsókn skattsvikamála.

(Lagt fyrir Alþingi á 102. löggjafarþingi 1979.)

1. gr.

Setja skal á stofn sérstakan sakadóm fyrir landið allt og nefnist hann Skattadómur.

Aðsetur dómsins skal vera í Reykjavík eða næsta nágrenni.

2. gr.

Hlutverk Skattadóms er að rannsaka fyrir dómi og dæma í málum sem höfðuð eru af ríkissaksóknara til refsingar vegna brota á skattalögum og brota, sem tengjast skattsvikum, svo sem brotum gegn bókhaldslögum og gjaldeyrislögum.

Leiki vafi á hvort aðalþáttur brots teljist skattsvik eða annars konar brot ákveður ríkissaksóknari hvort mál skuli höfða fyrir Skattadómi eða öðrum dómstólum.

3. gr.

Dómsmálaráðherra skipar sakadómara í skattamálum — skattadómara — og skal hann fullnægja lögmæltum skilyrðum til skipunar í héraðsdómaraembætti og hafa aflað sér sérþekkingar á sviði skatta- og bókhaldsmála.

Skattadómari nýtur réttinda og ber skyldur sem aðrir héraðsdómarar.

Skattadómari getur háð dómþing hvar sem er á landinu.

4. gr.

Við Skattadóm er heimilt að ráða dómarafulltrúa, ef þörf krefur að mati dómsmálaráðherra. Dómarafulltrúar skulu fullnægja skilyrðum 33. gr., sbr. 6. tl. 32. gr., laga nr. 85/1936. Dómsmálaráðherra ræður og Skattadómi annað starfsfólk eftir því sem þörf þykir á.

5. gr.

Um meðferð mála fyrir Skattadómi og lögreglurannsókn skal fara eftir ákvæðum laga nr. 74/1974 um meðferð opinberra mála eftir því sem við á, þ. á m. um meðdómendur.

6. gr.

Hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins skal setja á stofn sérstaka deild, er annist hvarvetna á landinu rannsókn á brotum þeim, sem getið er í 2. gr. laga þessara. Fela skal forstöðu deildarinnar sérstökum deildarstjóra, sem lokið hefur lögfræðiprófi og aflað sér sérþekkingar á sviði skatta- og bókhaldsmála. Rannsóknarlögreglustjóra ríkisins er heimilt að fela deild þessari rannsókn annarra mála á skyldum sviðum eftir því sem aðstæður leyfa.

7. gr.

Heimilt er að hafa uppi skattakröfu á hendur ákærða fyrir Skattadómi. Um meðferð slíkrar kröfu skal fara eftir ákvæðum 17. kafla laga nr. 74/1974 um meðferð opinberra mála eftir því sem við á.

Heimilt er að gefa út ákæru vegna brota á skattalöggjöf, þótt ekki liggi fyrir endanleg ákvörðun skattakröfu.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu. Með frumvarpinu er ætlunin að ná þeim markmiðum, að gera alla meðferð skattsvikamála fljótvirkari og skilvirkari, svo og að kveða skýrt á um það hver fara skuli með rannsókn slíkra mála.

Sú leið hefur verið valin að láta óbreytt standa það hlutverk skattrannsóknarstjóra að annast almennt skatteftirlit og rannsókn á skattkröfubætti mála. Komið verði hins vegar á sérstakri deild hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins, sem annist rannsókn skattsvika og brota, sem þeim tengjast. Embætti ríkissaksóknara fari sem áður með ákærvald í slíkum málum. Setja skal á stofn sérstakan sakadóm í skattamálum — skattadóm —, sem dæmi í þeim refsímálum, sem ríkissaksóknari höfðar vegna brota á skattalögum og brota, sem þeim tengjast, svo sem brotum gegn bókhaldslögum og lögum um meðferð erlends gjalddeyrir. Umdæmi skattadóms skal vera allt landið samkvæmt frumvarpinu.

Ætla má að langflestar kærur til Rannsóknarlögreglu ríkisins vegna skattsvika muni berast frá skattrannsóknarstjóra. Opinber rannsókn á að geta hafist þegar er kæra berst á vegum þeirrar deildar hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins, sem lagt er til að stofnuð verði. Gert er ráð fyrir að þá rannsókn annist starfsmenn, sem tileinkað hafa sér næga sérþekkingu á sviði skattamála til að unnt verði að ljúka rannsókn bæði hratt og skipulega og leggja hana fyrir ríkissaksóknara. Ekki þykir ástæða til að fela sérstökum aðila ákærvald í þessum málaflokk, enda hlýtur venjuleg starfsskipting hjá embætti ríkissaksóknara að vera sú, að sami starfsmaður fjalli um langan tíma um þennan málaflokk og afli sér þekkingar og reynslu á þessu sviði. Dómsmeðferð verði síðan hjá sérstökum dómstól, skattadómi, sem eingöngu fjalli um skattsvikamál.

Hin nýju ákvæði ættu að stytta tímann, sem meðferð slíkra mála tekur, og tryggja betri og samræmdari meðferð þeirra, bæði á rannsóknar- og dómstigi. Jafnframt er tryggt, að réttaröryggi sé í engu skert, frá því sem það er á öðrum réttar sviðum.

Hugmyndum unni að hafa alla rannsókn og dómsmeðferð skattsvikamála á einni hendi var hafnað, m. a. vegna þess að sú leið þótti ganga gegn þeirri þróun að aðskilja rannsóknarvald og dómvald. Ennfremur var hafnað þeirri leið að fela skattrannsóknarstjóra rannsókn á refsibætti skattamála, m. a. vegna þess að talið var, að það gæti leitt til minnkandi almenns skatteftirlits embættisins, ef því væri einnig falið að annast sakamálarannsókn, auk þess sem talið var að það gæti leitt til óeðlilegrar tvískiptingar í starfsemi embættisins.

Meðal ókosta sérstaks sakadóms á sviði skattamála má telja, að valdmörk geti orðið óskýr, ef sami maður er grunaður um mörg mismunandi brot, bæði skyld og óskyld skattsvikabrotum. Reynt er að ráða bót á þessu með því að fela skattadómi dómsmeðferð þeirra brota, sem telja má afleidd, svo sem skjalafals, brot gegn bókhaldslögum og gjaldeyrislögum. Aðaláherslan er lögð á skattalagabrotið, enda geta viðurlög við broti gegn lögum nr. 40/1978 um tekjuskatt og eignarskatt varðað allt að 6 ára fangelsi samkvæmt 107. gr. laganna. Telji ríkissaksóknari aðalþátt brotastarfsemi vera annan en skattalagabrot, getur hann höfðað mál fyrir hinum almennu sakadómum.

Óhjákvæmilegt er að leggja sem allra fyrst fram frumvarp til laga um breyting á lögum um tekjuskatt og eignarskatt til samræmingar við ákvæði þessa frumvarps.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að hinn nýi dómstóll nefnist Skattadómur og lögsaga hans nái til alls landsins. Ekki er talið rétt að binda aðsetur hans við Reykjavík, heldur Reykjavík og næsta nágrenni og þá haft í huga að hentugt getur þótt að aðsetur hans verði í einhverju nágrennasveitarfélaganna.

Um 2. gr.

Ákvæðum laga þessara er ætlað að ná til brota gegn hvers konar skattalaga-ákvæðum, en ekki einungis brota gegn tekjuskattslögum og lögum um aðra skatta og gjöld, sem á eru lögð af skattstjórum, sbr. 102. gr. laga nr. 40/1978. Ennfremur til þeirra brota, sem telja má fylgifiska skattsvika og eru nefnd sérstaklega dæmi um bókhaldsbrot og gjaldeyrisbrot, en skattsvikum geta tengst ýmis önnur brot, svo sem skjalafals. Lagt er til að ríkissaksóknari ákveði, hvort mál skuli leggja fyrir skattadóm og hafi hann þá til viðmiðunar hvern telja megi aðalþátt brotastarfsemi, skattsvik eða annars konar brot.

Um 3. gr.

Lagt er til, að skattadómari uppfylli þau skilyrði til skipunar í embætti auk almennra dómarskilyrða, að hann hafi aflað sér sérþekkingar á sviði skatta- og bókhaldsmála. Ekki er krafist prófgráðu til staðfestingar á þeirri sérþekkingu, heldur lagt á vald ráðherra að meta, hvort skilyrðin teljast uppfyllt. Um réttindi og skyldur skattadómara skal fara eftir sömu reglum og gilda um aðra héraðsdómara, þ. á m. um kaup og kjör. Þá er lagt til að heyja megi dómþing hvar sem er á landinu og verður það hlutverk dómara að meta hvar hagkvæmast sé að þinga hverju sinni, eftir að hafa metið allar aðstæður, þ. á m. kostnaðarþáttinn.

Um 4. gr.

Enda þótt ætla megi, að skattadómari geti einn annast meðferð allra þeirra mála, sem skattadómi berast, eins og lögum er nú háttáð, þykir rétt að hafa í lögum heimild til að ráða að dómstólnum löglærða fulltrúa, ef reynslan leiðir í ljós þörf á slíkri aðstoð. Í upphafi yrði sennilega ekki annað fastráðið starfsfólk en e. t. v. ritari. Leita mætti samstarfs við önnur embætti um dómvörslu, boðanir og þess háttar.

Um 5. gr.

Samkvæmt frumvarpi þessu yrði leið skattsvikamála sama og annarra opinberra mála, en það tryggir að hún verði greiðfær, bæði á rannsóknarstigi og dómstigi. Sömu réttarfarsreglur gilda um meðferð málanna að öðru leyti en því, sem leiðir af stofnun sérstaks dómstóls og sérstakrar deildar hjá rannsóknarlögreglu ríkisins. Þykir réttaröryggi best borgið með þessum hætti.

Um 6. gr.

Hér er lagt til, að sérstök ný deild verði stofnuð við Rannsóknarlögreglu ríkisins, sem annist rannsókn þeirra mála, sem lögð eru til skattadóms. Með stofnun slíkrar deildar er talið að fáið aukin sérhæfing í rannsókn skattamála og skyldra mála og þar með greiðari meðferð. Lagt er til að deildarstjóri hafi aflað sér sérþekkingar á rannsóknarsviði deildarinnar. Af hagkvæmnisástæðum þykir rétt að heimila rannsóknarlögreglustjóra ríkisins að fela deildinni rannsókn annarra mála, en lögð áhersla á, að það skuli því aðeins gert að aðstæður leyfi og málin séu á skyldum sviðum. Með því nýtist bæði mannafla deildarinnar og sérhæfing starfsmanna.

Um 7. gr.

Gert er ráð fyrir því að sá aðili sem leggur á skatta eða önnur opinber gjöld geti komið að skattkröfu á hendur ákærða í máli, sem rekið er fyrir skattadómi, á sama hátt og tjónþoli getur komið að bótakröfu í opinberu máli. Ákvæði 2. málsg. er ætlað að flýta fyrir meðferð skattsvikamála og til að leggja áherslu á að ágreiningsmál um fjárhæð skattkröfu eigi ekki að tefja meðferð skattsvikamála.

Um 8. gr.

Rétt þykir að leggja til, að lögín taki þegar gildi. Lög nr. 40/1978 um tekju-skatt og eignarskatt tóku gildi 1. janúar 1979 og koma til framkvæmda við álagningu skatta á árinu 1980 vegna tekna á árinu 1979 og eigna í lok þess árs. Nauðsynlegt þykir að þegar í upphafi framkvæmdaákvæða hinna nýju laga sé allt aðhald gert virkara, en þess er að vænta, að það eitt að sett eru sérstök lög um meðferð refsipáttar skattamála, bæði á rannsóknar- og dómstigi, samfara nýjum skattalögum, verði til þess að skráning tekna og eigna á skattframtölum verði réttari en ástæða er til að ætla að verið hafi.