

Alþingi
Erindi nr. P 138/3122
komudagur 14.9.2010

Nefndarsvið Alþingis
Efnahags- og skattanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 14. september 2010.

Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, breyting á lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, og breyting á lögum nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur (kyrrsetning eigna). Þskj. 1456 – 693. mál.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands fékk til umsagnar ofangreint frumvarp til laga um breyting á lögum um tekjuskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda með síðari breytingum.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á skattalöggjöf og vísað til dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 382/2010, þar sem ekki var fallist á að almenn tilvísun virðisaukaskattslaga til tekjuskattslaga dygði til að veita lagaheimild til kyrrsetningar vegna ætlaðra brota gegn virðisaukaskattslögum. Laganefnd telur rétt að setja fram eftirtalin sjónarmið um eðli og framkvæmd heimildarinnar.

Það ber að áréttta það sérstaklega að kyrrsetning er verulega íþyngjandi inngríp í mannréttindi þess sem fyrir henni verður, sem og nánustu skyldmenni hans. Kyrrsetning skerðir þannig með íþyngjandi hætti eignarrétt og friðhelgi einkalífs sem eru stjórnarskrárvarin mannréttindi, sbr. 71. og 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og er því mjög mikilvægt að kyrrsetningarheimildin sé sett fram af meðalhófi og stangist ekki á við meginreglur réttarríkisins um réttláta málsmeðferð, sbr. m.a. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Kyrrsetningarheimild tekjuskattslaga viku verulega frá almennum reglum um kyrrsetningu, sbr. lög nr. 31/1990 um kyrrsetningu, lögbann o.fl. Frávikið felst aðallega í því að ekki þarf að vera til staðar lögvarin krafa, svo unnt sé að beita kyrrsetningarheimild tekjuskattslaga, heldur er nægjanlegt að uppi sé rökstuddur grunur um refsiverða háttsemi. Með öðrum orðum er sú krafa, sem kyrrsett er fyrir ekki orðin til þegar kyrrsetning fer fram. Laganefnd telur í því ljósi að skýrari afmörkun þurfi að vera á kyrrsetningarheimildinni en nú þegar er lagt til með ofangreindu frumvarpi.

Í fyrsta lagi telur laganefnd að setja þurfi skilyrði fyrir beitingu heimildarinnar með þeim hætti að skattyfirvald þurfi, auk þess að sýna fram á rökstuddan grun á broti, fjárhæðina sem krafist er kyrrsetningar fyrir sem og hættuna á undanskoti. Þá væri rétt að þar sem um verulega íþyngjandi ráðstöfun er að ræða að kyrrsetningin sé ákveðin til tiltekins tíma í senn og hana þurfi því að endurnýja að ákveðnum tíma liðnum. Slík ráðstöfun myndi tryggja að meðalhófseglu væri gætt við meðferð heimildarinnar sem og að eðlileg endurskoðun ætti sér stað á ráðstöfuninni. Ekki síst í ljósi langrar málsmeðferðar þessara mála. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er heimildin nánast án skilyrða sem er óeðlilegt í ljósi þess hve íþyngjandi ráðstöfunin er.

Í öðru lagi væri rétt að heimildin tæki aðeins til eigna eða mála þar sem um raunverulegt undanskot frá skatti er að ræða. Með undanskoti er fyrst og fremst átt við vörsluskatta, sem ekki hefur verið skilað, en viðkomandi skattaðili hefur þá undir höndum fjármuni sem með réttu tilheyra skattyfirvöldum. Í því tilviki léki enginn vafi á um það að hætta á undanskoti væri að ræða og því rétt að kyrrsetja eignirnar. Sama má segja um þegar skattaðili er grunaður um að hafa gefið skattyfirvöldum rangar eða villandi upplýsingar, eða leynt upplýsingum, þannig að álagðir skattar verða lægri en þeir ella hefðu orðið. Slíkri háttsemi má að vissu leyti jafna til undanskots þannig að réttlæt看legt væri að beita kyrrsetningu í slíkum tilvikum.

Öðru máli gegnir hins vegar um fjársektir sem kunna að verða ákvarðaðar í kjölfar refsimeðferðar skattamáls. Slíkar kröfur eru í grundvallaratriðum ólíkar framangreindum tilvikum um undanskot eigna. Enda er ekki um að ræða fjármuni sem með réttum upplýsingum, skilum eða framtölum hefðu tilheyrt skattyfirvöldum, heldur er um refsingu að ræða sem verður aðeins beitt að uppfylltum refsiskilyrðum, sem eru strangari en skilyrði fyrir endurálagningu skatta. Fésektir eru þannig ekki samofnar skattuppgjöri og geta þannig ekki talist fjármunir sem með réttu tilheyra skattyfirvöldum frá upphafi málsmeðferðar. Það er því eðlismunur á þeim kröfum annars vegar og þeim kröfum sem skattyfirvöld eiga á hendur skattaðilum vegna rangra framtala eða þess að vörslusköttum hefur ekki verið skilað hins vegar. Fésektir sem eru gerðar á grundvelli skattalaga eru í engu frábrugðnar fésektum gerðum á grundvelli annarra refsilaga. Greinarmunur á fésektum að þessu leyti er hvergi rökstuddur og þá verður að telja að heimild til kyrrsetningar á þessu stigi máls á grundvelli gruns um brot gegn refsíákvæði skattalaga gangi nærri því að stríða gegn ákvæði 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Enda leikur aðeins grunur á um brot þegar beita á heimildinni til kyrrsetningar.

Í ljósi ofanritaðs telur laganevnd að heimildin eigi að einskorðast við aðrar kröfur en fjársektir.

Í þriðja lagi telur laganevnd að árangurslaus kyrrsetning á grundvelli heimildarinnar ætti ekki að geta orðið grundvöllur gjaldþrotaskipta á búi skattaðilans. Í þessu sambandi er vísað til ofangreinds um að sú heimild sem lögð er til með frumvarpinu vikur frá almennum heimildum til kyrrsetningar og því eru skilyrði skattyfirvalda rýmri en almennt gildir um kyrrsetningu. Þegar um almenna kyrrsetningu er að ræða er krafan orðin til og hefur gjalddaga en í tilviki skattyfirvalda hefur krafan ekki enn verið sett fram heldur er hún væntanleg eða möguleg. Krafan sem slík er ekki orðin til. Varhugavert verður að teljast að rýmka heimild til gjaldþrotaskipta að þessu leyti og heimila þau á grundvelli kröfu sem er ekki til. En krafan verður í fyrsta lagi til þegar rannsókn skattyfirvalds er lokið og þá með endurákvörðun skatts.

Þar að auki virðist blasa við að beiðni um gjaldþrotaskipti, sérstaklega í kjölfar árangurslausrar kyrrsetningar að hluta, gengur þvert gegn tilgangi kyrrsetningarinnar. Enda fellur kyrrsetning í eignum niður í kjölfar úrskurðar um gjaldþrots, sbr. 1. mgr. 138. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991. Verði skattaðili þannig knúinn í gjaldþrot á grundvelli árangurslausrar kyrrsetningar munu eignir hans standa til fullnustu öllum öðrum kröfuhöfum en skattyfirvaldsins þar sem krafa skattyfirvaldsins er ekki orðin til. Skattyfirvaldið á til að mynda erfitt um vik bæði með að lýsa kröfu í búið og fá hana samþykka af skiptastjóra. Enda krafan ekki orðin til. Þá má telja það stríða gegn meðalhófsreglu stjórnisýsluréttar að búi skattaðila sé tekið til gjaldþrotaskipta á þessum grunni.

Í ljósi ofanritaðs telur laganevnd kveða verði á um það í lögnum að gjaldþrotaskipta verði ekki krafist á búi skattaðila á grundvelli árangurslausrar kyrrsetningar samkvæmt heimildinni.

Í fjórða lagi telur laganevnd að taka beri skýrt fram að fjármunir sem eru ætlaðir til framfærslu skattaðila og fjölskyldu hans á meðan málið er til meðferðar eru ekki andlag kyrrsetningar

samkvæmt heimildinni. Þá ber sömuleiðis að tryggja að skattaðili geti tekið til varna vegna þeirra krafna og málaferla sem óhjákvæmilega munu eiga sér stað í kjölfar kyrrsetningarinnar. Málsmeðferð hjá skattyfirvöldum tekur að jafnaði mjög langan tíma og á þeim tíma þarf skattaðili að sjá sér og fjölskyldu sinni farborða en sá réttur er meðal annars verndaður af 76. gr. stjórnarskrárinnar. Réttur skattaðila til að gæta hagsmuna sinna er hluti af réttlátri málsmeðferð sem kveðið er á um m.a. í 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Það er því nauðsynlegt að undanskilja kyrrsetningu þá fjármuni sem skattaðili raunverulega þarf til framfærslu og vegna málareksturs fyrir skattyfirvöldum og dómstólum. Í ljósi ofanritaðs telur laganefnd að kveða þurfi á um það í lögunum að fjármunir sem ætlaðir eru til framfærslu eða greiðslu málsvarnar séu ekki andlag kyrrsetningar samkvæmt heimildinni.

Að lokum leggur laganefnd ríka áherslu á mikilvægi þess að heimildin sé þannig úr garði gerð að meginreglna stjórnarsýsluréttar og ekki síst meðalhófsreglu sé gætt. Hvetur laganefnd lögjafann til þess að skýrt verði kveðið á um það í lögunum með hvaða hætti heimildinni skuli beitt og taki ofangreind sjónarmið í því skyni til skoðunar. Með vísan til ofanritaðs telur laganefnd að frumvarpið þurfi ítarlegri skoðun og leggst af þeim sökum gegn því að frumvarpið verði samþykkt eins og það er lagt fyrir.

Virðingarfyllst,

f.h. Laganefndar Lögmannafélags Íslands

Eva B. Helgadóttir, hrl., formaður.