



LÖGMANNSTOFA

Alþingi  
Erindi nr. *P* 138/3124  
komudagur 15.9.2010

Efnahags- og skattanefnd  
Nefndarsvið Alþingis

150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 15. september 2010.

**Efni:** Umsögn 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.

Undirritaður hefur fengið til umsagnar framangreint frumvarp til laga.

Frumvarpið felur í sér ráðagerð um að veita skattrannsóknarstjóra ríkisins enn frekari heimildir til kyrrsetningar eigna skattaðila og þeirra annarra sem grunur beinist að um refsiverða háttsemi við rannsókn hjá embættinu, en veittar voru embættinu með setningu laga nr. 23/2010.

Rétt er að geta þess að undirritaður starfaði hjá ríkisskattstjóra, rannsóknardeild, á árunum 1989-1992, en síðan hjá embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins um 13 ára skeið, allt frá stofnsetningu þess árið 1993 og fram í ársbyrjun 2005, lengst af í starfi forstöðumanns og staðgengils skattrannsóknarstjóra. Þá er jafnframt rétt að geta þess að undirritaður hefur sinnt hagsmunagæslu fyrir Stoðir hf. undanfarin misseri vegna rannsóknar skattrannsóknarstjóra ríkisins á málefnum þess félags og tók m.a. til varna fyrir Stoðir hf. í kyrrsetningarmáli á hendur félaginu, því hinu fyrsta sem ráðist var í á grundvelli laga nr. 23/2010.

Kyrrsetning er verulega íþyngjandi inngrip í eignarétt og friðhelgi einkalífs, sem eru stjórnarskrárvarin mannréttindi hér á landi. Það er því afar mikilvægt að heimildir til slíkra inngripa stjórnvalda séu ekki settar í lög nema brýna nauðsyn þyki bera til og það sýnt sig með óyggjandi hætti.

Nær 20 ár eru nú liðin frá stofnun embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins. Á þeim tíma sem liðinn er frá stofnun embættisins hafa engin knýjandi rök verið talin standa til þess, fyrr en þá í upphafi þessa árs sem nú líður, að svo íþyngjandi heimildir sem kyrrsetningarúrræði væru færðar embættinu og tollstjóra í hendur. Er það enda svo, að þrátt fyrir að 7. mgr. 103. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, mæli fyrir um að skattrannsóknarstjóri skuli við rannsókn mála fara eftir lögum um meðferð sakamála, þá er engu að síður ráð fyrir því gert í 110. gr. sömu laga, líkt og í 41. gr. laga nr.

40/1988, um virðisaukaskatt, 31. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda og 20. gr. laga nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, að hinum alvarlegri skattrannsóknarmálum, sem réttlætt geti svo alvarleg inngrip sem kyrrsetningu eigna, sé vísað til lögreglu til meðferðar.

Í 3. mgr. 38. gr. reglugerðar nr. 373/2001, um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna, er svo mælt fyrir að skattrannsóknarstjóri ríkisins geti vísað máli til opinberrar rannsóknar á hvaða stigi rannsóknar sem er og ef háttsemi er talin varða við 262. gr. almennra hegningarlaga (stórfelld brot; í framkvæmd öli hin stærri og alvarlegri brot, viðmiðið mun vera undandreginn skattur umfram 10 milljónir króna, ítrekuð brot o.fl. – sjá nánar nefnda 38. gr.) skal skattrannsóknarstjóri ríkisins vísa máli til opinberrar rannsóknar svo fljótt sem kostur er. Lögregla hefur þegar til staðar heimildir til kyrrsetningar og slíkar heimildir verði í lögum um áratugaskeið. Ekki er vitað til þess að lögregla hafi séð ástæðu til að beita þeim heimildum í framkvæmd. Illa verður því séð hin brýna þörf sem á að leiða til þess að skattrannsóknarstjóri ríkisins og tollstjóri fái slíkar heimildir, þar sem iðulega er enn meiri vafi og jafnvel verulegur ágreiningur um ætluð brot á lögum við málsmeðferð hjá fyrrgreinda embættinu.

Erfitt er þannig að sjá að þau rök sem fram koma í greinargerð með frumvarpinu, að nærtækt sé að heimild til kyrrsetningar verði fengin vegna rannsóknar mála hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins og kyrrsetningu beitt strax á stigi rannsóknar hjá því embætti, fái staðist í fyrrgreindu ljósi. Þá er ekki vitað til þess að nein úttekt sé fyrirbyggjandi um að hverju marki ekki tekst fullnusta á þeim skattkröfum eða fésektum sem komið hafa til í kjölfar rannsóknar hjá skattrannsóknarstjóra ríkisins af þeim sökum að hlutaðeigandi hafi skotið eignum undan fullnustu. Jafnframt verður að telja eðlilegt að fyrir lægju upplýsingar frá embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins um fjölda þeirra mála sem hafin er rannsókn á vegna gruns um brot á skattalögum og refsiverðan verknað, en hvorki leiða til endurákvörðunar skatta, né refsiafellis í formi fésekta.

Sé það á hinn bóginn svo, að löggjafinn telji engu að síður rétt að dreifa heimildum til svo íþyngjandi réttarræða til stofnana í stjórnslunni, þá er mjög mikilvægt að þær heimildir séu settar fram með skýrum og afmörkuðum hætti þannig að sem minnst svigrúm gefist fyrir mat stjórnvaldsins og tryggt sé að heimildunum verði beitt af meðalhófi, þ.e. að ekki sé gengið lengra en nauðsyn beri til í hverju máli. Það felur jafnframt í sér að heimildirnar brjóti ekki í bága við meginreglur um réttláta málsmeðferð.

Því miður víkja heimildir þær sem lögfestar voru með setningu laga nr. 23/2010 og ráðgerðar eru í fyrirbyggjandi frumvarpi umtalsvert frá almennum reglum um kyrrsetningu, svo sem þær eru settar niður í lögum nr. 31/1990, um kyrrsetningu, lögbann o.fl. Þar með skapa þær hættu á að fyrrgreindum viðmiðum um réttaröryggi og réttláta málsmeðferð verði ekki náð í framkvæmd. Kyrrsetningarheimildir laga nr. 23/2010 og þess frumvarps sem nú liggur fyrir gera þannig ráð fyrir að ekki þurfi að liggja fyrir lögvarin krafa, heldur er nægjanlegt að til staðar sé rökstuddur grunur um refsiverða háttsemi. Í framkvæmd hefur það því miður gengið þannig eftir að nægilegt var talið til kyrrsetningar af hálfu sýslumanns samkvæmt heimildinni í

tekjuskattslögunum, að skattrannsóknarstjóri ríkisins hefði lýst því yfir í bréfi til tollstjóra að grunur væri uppi um slíka háttsemi og talin hætta á undanskotum, án þess að sá grunur væri studdur gögnum eða rökum. Næsta ógjörningur er að bera hönd fyrir höfuð þeim sem kyrrsetningaraðgerðum er beint að þegar slíkur málatilbúnaður leyfist í skjóli óskýrra lagaheimilda. Það getur ekki talist ásættanlegt í réttarríki og minnir heldur á réttarhöld Kafka. Hlýtur að þurfa að setja þau skilyrði fyrir beitingu heimildanna að sýna þurfi fram á ekki einasta rökstuddan grun um brot, heldur jafnframt rökstyðja hvernig fjárhæðin er fundin sem krafist er kyrrsetningar fyrir og svo hvaða atvik séu fyrir hendi sem geri það að verkum að hætta sé talin á undanskoti eigna. Það verði gert með því að skylda skattrannsóknarstjóra til að færa fram viðhítandi gögn og upplýsingar þar að lútandi.

Svo tekið sé tilvik áðurgreinds umbjóðanda míns, þá reyndust staðreyndir máls þær, þá loks er skýrsla embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins um rannsókn á málefnum umbjóðanda míns leit dagsins ljós, mánuðum eftir fyrrgreindar kyrrsetningaraðgerðir, að meginstefnu var um að ræða klár lagatúlkunatriði og vafa um frádráttarbærni óverulegra fjárhæða rekstrarkostnaðar, sem engan vegin verða talin geta réttlætt kyrrsetningaraðgerðir. Þegar svo jafnframt er litið til þess að:

- i) nefndur umbjóðandi minn er síðan um mitt sumar 2009 í eigu fjármálastofnana að stærstum hluta, þar sem Glitnir banki hf., Arion banki hf. og Landsbankinn NBI hf. eiga yfir 80% hlutafjár og meðal annarra eigna má nefna 7 virta erlenda banka og 20 innlenda lífeyrissjóði;
- ii) í stjórn umbjóðanda míns sitja einstaklingar í umboði fyrrgreindra hluthafa, m.a. hæstaréttarlögmaður, sem á engan hátt tengast rekstri umbjóðanda míns á þeim tíma sem rannsóknin tekur til;
- iii) samkvæmt ársreikningi umbjóðanda míns fyrir árið 2009 nema eignir hans 33,5 milljörðum króna, skuldir 10 milljörðum króna, eignir umfram skuldir því kr. 23,5 milljörðum króna og eiginfjárlutfall yfir 70%;
- iv) og eignir umbjóðanda míns að mestu (yfir 90% eigna) bundnar eignarhlutum í félögum og sambærilegum eignum,

þá verður framsetning kyrrsetningarkröfu enn fráleitari.

Í þessu sambandi er vert að nefna að við mat á því hvort til staðar séu skilyrði kyrrsetningar á grundvelli sambærilegra réttarheimilda hefur Hæstiréttur Íslands talið að einkum beri að líta til eðlis peningaeigna annars vegar, þ.e. þess að unnt er að færa peninga af bankareikningum á skömmum tíma og hins vegar þess hvort til séu aðrar eignir sem verið gætu til tryggingar til fullnustu sektar, sakarkostnaðar eða ávinnings og refsiramma hins ætlaða brots, ef til kæmi. Er hér vísað til dóms réttarins frá 26. febrúar 2010 í máli nr. 73/2010. Það ættu samkvæmt þessu að vera síður rök til að kyrrsetja eignir þess sem grunur beinist að ef eignasafn hans samanstendur einkum af öðrum eignum en peningaeignum á bankareikningum.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að kyrrsetningin falli þá fyrst niður ef rannsókn leiði ekki til þess að skattar verði hækkaðir eða fésekt verði gerð þeim sem kyrrsetningunni sætir, ellegar að greidd sé sú fjárhæð sem kyrrsetningin á að tryggja. Slík ótímabundin kyrrsetning í ljósi þess ógnarlanga málsmeðferðartíma sem viðgengst innan skattkerfisins og hjá lögreglu, ef til kemur, er illa ásættanleg. Eðlilegra verður að telja að kyrrsetningin gilti í tiltekinn tíma í senn og að hana þyrfti að endurnýja að

ákveðnum tíma liðnum, t.d. 6 eða 12 mánuðum. Slíkt myndi tryggja að eðlileg endurskoðun ætti sér stað á kyrrsetningaraðgerðinni í ljósi stöðu málsins á hverjum tíma. Væri það í anda meðalhófs.

Fleiri atriði mætti vissulega nefna hér, s.s. hvort rétt sé að árangurslaus kyrrsetning sem fram fer í skjóli þessarra heimilda eigi að geta orðið grundvöllur gjaldþrotaskipta á búi þess sem kyrrsetningaraðgerðin beinist að, í ljósi þeirrar óvissu sem iðulega er um lyktir þeirra mála sem rannsókn sæta hjá skattrannsóknarstjóra. Þá þarf að undanskilja við kyrrsetningu nægilega fjármuni þannig að sá sem slíkum aðgerðum sætir nái örugglega að sjá sér og fjölskyldu sinni farborða þann tíma sem kyrrsetningin varir, ellegar hafi tæka fjármuni til nauðsynlegs rekstrarkostnaðar (launa, virðisaukaskatts o.þ.h.) þegar um rekstraraðila er að ræða og hlutaðeigandi hafi jafnframt fé tryggt sér til málsvarnar.

Virðingarfyllt,  
  
Garðar G. Gíslason, hdl.