

Alþingi
Erindi nr. P 139/1141
komudagur 13.1.2011

13.1.2011

Efnahags- og skattanefnd Alþingis.

Varðandi umsagnarbeiðni – 210. mál, þá óska ég eftir því að fyrri umsögn mín, nr. 3117/138
– mótt. 14. sept. 2010, verði lögð fram að nýju.
Bestu kveðjur,

Þórður Bogason hrl.

Alþingi
Erindi nr. P 138/3117
komudagur 14.9.2010
LÖGMENN HÖFÐABAKKA

HÖFÐABAKKI 9 · 6. HÆÐ · 110 REYKJAVÍK · SÍMI 587 1286 · FAX 587 1247 · logmenn@justice.is · http://www.justice.is

HREINN LOFTSSON HRL.
ÞÓRÐUR BOGASON HRL.
EINAR FARESTVEIT HDL.
GUNNAR INGI JÓHANNSSON HDL.
KRISTÍN ÓLAFSDÓTTIR HDL.
BIRKIR JÓHANNSSON HDL.
VIGDÍS ÓSK SVEINSDÓTTIR HDL.

Efnahags- og skattanefnd Alþingis

Alþingi v/ Austurvöll.

Reykjavík, 14. september 2010.

Efni: Umsögn um 693. mál á þskj. 1456, 138. löggjafarþing (kyrrsetning eigna).

Undirrituðum hefur borist beiðni frá háttvirtri efnahags- og skattanefnd um að hann veiti umsögn um frv. til laga um breyt. á lögum nr. 45/1987, o.fl. (kyrrsetning eigna). 693. mál á 138. löggjafarþingi.

Frumvarp þetta er flutt vegna dóms Hæstaréttar í máli nr. 372/2010, en mánudaginn 21. júní sl. staðfesti Hæstiréttur úrskurð Héraðsdóms Reykjavíkur um að fella úr gildi kyrrsetningu eigna umbjóðanda míns. Málið var hið fyrsta þar sem reyndi á heimild skattyfirvalda til að kyrrsetja eignir á grundvelli laga nr. 23/2010. Undirritaður væntir þess að háttvirt nefnd sé að óska umsagnar um fyrirbyggjandi frumvarp með hliðsjón af þeim lögfræðilegu álitaeftum sem voru uppi í málinu. Ég hef fengið leyfi umbjóðanda míns til að fjalla um málið í þessari umsögn eftir því sem nauðsyn er.

Er skemmst frá því að segja að framganga skattrannsóknarstjóra ríkisins og Tollstjóra í þessu tilvitnaða máli gefa hinu háa Alþingi fullt tilefni til að endurskoða og þrengja þær heimildir sem skattrannsóknarstjóra ríkisins voru fegnar með þeim lögum nr. 23/2010 og ákveða eftir þá endurskoðun hvort þær heimildir verði einnig látnar ná til þeirra laga sem fjallað er um í fyrirbyggjandi frumvarpi. Því verður að mæla gegn því að frumvarpið sé samþykkt óbreytt en mæla þess í stað með að nefndin taki óskir skattrannsóknarstjóra um kyrrsetningarheimildir í lögum til ítarlegrar endurskoðunar í heild sinni.

Meginröksemd fyrir því að endurskoða ber allar heimildir skattrannsóknarstjóra til að krefjast kyrrsetningar og þrengja þær verulega er að finna í nefndarálitni háttvirtrar efnahags- og skattanefndar Alþingis, sbr. þskj. 868 á 138. löggjafarþingi þegar fjallað var um það frumvarp sem varð að lögum nr. 23/2010. Nefndin lagði áherslu á eftirfarandi í álitinu: *Innan nefndarinnar hafa að teknu tilliti til sjónarmiða um réttláta málsmeðferð sakborninga og friðhelgi eignarréttarins komið fram skiptar skoðanir um hversu viðtækar heimildir opinberir valdhafar eigi að hafa til að tryggja endurheimt verðmæta sem grunur leikur á að skattgreiðendur hafi tileinkað sér með ólögætum hætti, sérstaklega gagnvart hinum smærri sem standa oft höllum fæti. Kyrrsetning eigna getur haft mjög alvarleg áhrif á rekstur þeirra. Viðmælendum nefndarinnar bar saman um að kyrrsetning eigna er íþyngjandi*

LÖGMENN HÓFÐABAKKA

Þvingunarúrræði sem beita ber af sérstakri varúð, ekki síst þegar hún beinist að aðila sem ber ábyrgð á skattgreiðslum en er sjálfur ekki til rannsóknar.

Til að hnykkja enn frekar á löggjafarviljanum, þ.e.a.s. að heimildinni yrði beitt af varúð, skynsemi og sanngirni í garð þeirra sem henni yrði beitt gegn, lagði háttvirt efnahags- og skattanefnd til að gerðar yrðu breytingar á frumvarpinu sem allar voru samþykktar, s.s. að grunur um refsiverða háttasemi skv. 109. gr. laga um tekjuskatt þyrfti að vera *rökstuddur*. Lagðar voru til fleiri breytingar sem miðuðu að því að hvetja skattyfirvöld til að sýna meðalhóf og aga í beitingu heimildarinnar en þó er mest um vert að Alþingi samþykkti þá breytingu á ákvæði frumvarpsins í sínum meðförum að bera mætti ágreining um lögmæti kyrrsetningargerðarinnar undir dómstóla og stóð þannig vörð um grunngildi réttarríkisins, eins og mál umbjóðanda míns er lifandi dæmi um.

Til upprifjunar skal þess getið að umbjóðandi minn var stjórnarformaður FL Group hf., nú Stoða hf., frá því síðla árs 2005 til 8. júní 2007 og gekk hann úr stjórn félagsins í desember 2007. Umbjóðandi minn telur engin rök til að ætla annað en hann hafi fullkomlega sinnt sinni rannsóknar- og eftirlitsskyldu í störfum fyrir FL Group hf. og telur að framganga skattrannsóknarstjóra í máli hans geti haft alvarleg áhrif á vilja fólks til að taka sæti í stjórnnum hlutafélaga. Hér má benda á skrif Andra Árnasonar hrl. í Tímariti lögfræðinga, 3. hefti 2009, þar sem fjallað er reyndar um ráðherraábyrgð, en þar segir Andri að skilyrðum þeirrar ábyrgðar geti að nokkru leyti svipað til skilyrða um ábyrgð stjórnenda félaga í engilsaxneskum rétti á grundvelli s.k. „business judgement rule“, þ.e.a.s. að svo miklu leyti sem stjórnarmaður er í góðri trú og háttsemi hans er ekki óforsvaranleg á tímamarki hennar þá mæli slíkt almennt gegn ábyrgð (sjá bls. 259). Hér vaknar spurning hvort ekki þurfi að leggja sjálfstætt mat á það áður en kyrrsetningarkrafa er sett fram, a.m.k. gagnvart öðrum en skattaðilanum sjálfum, hvort hann teljist á almennum mælikvarða hafa hagað sér á annan hátt en góður og skynsamur maður mundi gera í sömu aðstæðum. Í þeim fordæmum sem Tollstjóri vísaði til í sínum málflutningi var einvörðungu vísað til mála þar sem stjórnarformaður var jafnframt prókúruhafi og/eða starfsmaður fyrirtækis sem farið hafði í gjaldþrot og ekki skilað virðisaukaskatti. Engin slík staða er uppi í máli umbjóðanda míns.

Hinn 11. nóvember 2008 hóf skattrannsóknarstjóri ríkisins rannsókn á bókhaldi og skattskilum Stoða hf. en í þessu sambandi er mikilvægt atriði að það er félagið sem er sá skattaðili sem rannsóknin beinist að en hún beinist ekki að persónulegum skattskilum umbjóðanda míns. Félagið er enn gjaldfært og hefur sett tryggingar fyrir hugsanlegum skattkröfum. Í yfirlýsingu sem stjórn Stoða hf. sendi frá sér 30. apríl 2010 kemur fram sú skoðun stjórnar Stoða að afstaða skattrannsóknarstjóra varðandi rekstarkostnað erlendra dótturfélaga Stoða og virðisaukaskattsskil vegna þeirra sé byggð á röngum forsendum. Í yfirlýsingunni kemur jafnframt fram það mat stjórnar Stoða að ágreiningur sé þess eðlis að dómstólar muni að öllum líkindum kveða upp úr um þessi tæknilegu álita- og túlkunaratriði. Þess ber að geta að í stjórninni eru fulltrúar núverandi eigenda Stoða hf. en þeirra stærstir eru Arion banki, NBI-Landsbanki og Glitnir.

Af þessu má ljóst vera að málið er á byrjunarstigi gagnvart skattaðilanum og langur tími mun líða þar til niðurstaða fæst, fari svo að í ljósi rannsóknar sinnar muni yfirvöld vilja halda málinu til streitu. Þess þá heldur var vafi um ábyrgð og réttarstöðu umbjóðanda míns. Skattrannsóknarstjóra ríkisins og Tollstjóra má vera ljóst að umbjóðandi minn, sem einvörðungu tengist málinu sem stjórnarmaður, muni ekki una því að vera sakaður um brot á skattalögum af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi án þess að hlutlaus dómstóll fjalli um mál hans. Með öðrum orðum þá átti handhöfum þessa kyrrsetningarvalds að vera það ljóst að sú krafa sem skattrannsóknarstjóri ríkisins gerði um kyrrsetningu á eigum umbjóðanda míns var

LÖGMENN HÖFÐABAKKA

gerð í upphafi að málaferlum sem ættu eftir að standa um langan tíma ef skattyfirvöld teldu á annað borð grundvöll fyrir því að halda ásökunum sínum á hendur umbjóðanda mínum til streitu. Undirritaður leyfir sér að minna á að í fyrrgreindu nefndarálit, þskj. 868, var lögð áhersla á að kyrrsetning stæði ekki lengur yfir en brýna nauðsyn bæri til.

Kyrrsetningarmál gegn umbjóðanda mínum hófst með því að fjölmiðlar birtu fréttir af því hinn síðasta vetrardag, 21. apríl 2010, að til stæði að kyrrsetja eignir hans sökum gruns um stórfelld skattalagabrot. Kom það honum í opna skjöldu. Sá leki getur vart stafað frá öðrum en opinberum aðilum því ekki er öðrum til að dreifa. Í ljósi fréttu fjölmiðla gerði umbjóðandi minn tilraun til að vekja athygli skattrannsóknarstjóra ríkisins og Tollstjóra á því að ekki væru lagaskilyrði til þess að beina kyrrsetningarbeiðni að honum. Gáfu þessarar bréfaskrifir báðum embættunum fullt tilefni til að gæta vel að öllum meginreglum stjórnsýsluréttar, m.a. um meðalhóf, jafnræði, andmælarétt og rannsóknarreglu og lögmæti gerða sinna yfirhöfuð. Embættin kusu hins vegar að svara ekki.

Eitt af þeim atriðum sem benda má háttvirtri efnahags- og skattanefnd að taka til skoðunar er hvaða kröfur gera á til skattrannsóknarstjóra og svo Tollstjóra um rökstuðning á því að fyrirbyggjandi sé hætta á undanskoti eigna. Ef hún er ekki raunveruleg á ekki að fara fram á kyrrsetningu. Í máli umbjóðanda míns var ekkert sem benti til þess að hann væri líklegur til að skjóta undan eignum. Öðru nær. Svör skattrannsóknarstjóra og Tollstjóra um hvaða rök væru að baki mati þeirra á hættu á undanskoti voru einfaldlega að undanskot væri almennt líklegt, þ.e.a.s. byggt er á huglægri líkindareglu en ekki rannsókn máls eins og stjórnsýslulög bjóða. Ekki er unnt að byggja á svo almennum ályktunum í málum sem varða einstaklinga verulega hagnun og efnahagslegt frelsi þeirra liggur undir.

Við fyrirtöku kyrrsetningargerðar í máli umbjóðanda míns hjá sýslumanni skipta eftirfarandi atriði í umfjöllun háttvirtrar nefndar:

- Tollstjóri krafðist þess í upphafi að kyrrsetningin næði til allra eigna umbjóðanda míns þótt borðleggjandi hafi verið að slíkt mundi leiða samstundis til greiðsluþrots hans. Eftir mótmæli umbjóðanda míns var fallist á að hluti peningalegra eigna yrði undanskilinn kyrrsetningu. En eftir stendur hvort kyrrsetning af þessu tagi geti leitt til þess að heilu fjölskyldurnar fari á vergang. Sjá má hér til samanburðar að önnur staða var uppi í hæstaréttarmálinu 73/2010, sbr. dóm Hæstaréttar frá 26. febrúar 2010, en þar reyndi á túlkun 1. mgr. 88. gr. laga nr. 88/2008. Sú heimild sem kallað er eftir í fyrirbyggjandi frumvarpi og veitt var með lögum nr. 23/2010 er að stórum hluta byggð á þessari grein sakamálalaga en spyrja má hvort nægilegt mat hafi verið lagt á það hvort rétt væri að sama heimild gildi í refsímálum annar vegar eða skattrannsókn hins vegar. Slíkt er alls ekki sjálfgefið og ef ákveðið er að hefja sakamálarannsókn gegn einstaklingi á grundvelli ábendinga skattrannsóknarstjóra þá fyrst hefst sakamálarannsókn og ákvæði 88. gr. gilda þar um. Heimild skattrannsóknarstjóra er þannig sett fram og áður en ferli samkvæmt sakamálalögum hefst sem eykur enn frekar á óvissu um gildi þessarar lagaheimildar gagnvart mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar.
- Tollstjóri krafðist þess að kyrrsetningin yrði árangurslaus að hluta þar sem umbjóðandi minn gat ekki bent á eignir nema fyrir hluta af þeirri fjárhæð sem skattrannsóknarstjóri mat líklegt að yrði væntanleg sektargreiðsla í málinu. Tollstjóra var að sjálfsgöðu fullljóst að með þessari niðurstöðu væri unnt að óska gjaldþrotaskipta á búi umbjóðanda míns en í því tilviki fellur kyrrsetning niður og þar með sú vernd sem gerðinni er ætlað að veita. Skiptu þessi sjónarmið Tollstjóra engu. Í ljósi þessa er spurning hvort takmarka eigi mjög heimildir Tollstjóra til að krefjast árangurslausrar

LÖGMENN HÖFÐABAKKA

kyrrsetningar, t.a.m. við að ef augljóst væri að verulegum fjármunum hefði verið skotið undan með löggerningum sem riftanlegir væru á grundvelli gjaldþrotalaga. Tollstjóri yrði þá að sýna fram á það.

Það er umhugsunarefni fyrir háttvirta efnahags- og skattanefnd hvort beiting skattrannsóknastjóra ríkisins og Tollstjóra á heimild laga nr. 23/2010 í máli umbjóðanda míns sé í samræmi við þau varnarorð sem nefndin beindi til þeirra embætta sem treyst var fyrir kyrrsetningarheimildinni. Undirritaður bendir á að þau varnarorð sem þessi og leiðbeiningar um að gæta varúðar eru fremur fátíð í nefndarálitum og hefðu því átt að hafa meiri áhrif en raun bar vitni. Nefndarálit eru hins vegar lögskýringargögn og því vaknar sú spurning hvort ekki sé nauðsynlegt að taka skýrt fram í lagatexta hver séu skilyrði fyrir beitingu kyrrsetningar til að tryggja að ekki sé farið á svig við reglur réttarríkisins. Hér þarf að hafa í huga ákvæði 1. mgr. 71. gr. og 1. mgr. 72. gr. stjkskr. um friðhelgi einkalífs og friðhelgi eignarréttar. Kyrrsetning kann að leiða af sér að gerðarþoli er um langt árabil settur í efnahagslegt gæsluvarðhald.

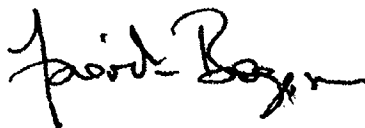
Ástæða er fyrir háttvirta efnahags- og skattanefnd að gefa gaum að úrskurði héraðsdóms Reykjavíkur sem Hæstiréttur staðfesti. Er hann skýrlega rökstuddur og byggir á réttum lögskýringum. Í málinu hélt Tollstjóri því fram að honum væri heimilt að túlka skattalög með víðtækum hætti og sér í hag. Kvað svo rammt að þessum málflutningi að héraðsdómur sá ástæðu til að minna á viðurkennd lögskýringarsjónarmið um að fþyngjandi ákvæði skattalaga og refsíákvæði beri að jafnaði að túlka þröngt. Hæstiréttur hnykkir á þessu atriði.

Þá er í þessu sambandi vert að benda á að í fyrirliggjandi frumvarpi, sem og í lögum nr. 23/2010, er gert ráð fyrir að kyrrsetning falli niður ef rannsókn leiðir ekki til þess að skattar skattaðila verði hækkaðir eða honum eða öðrum þeim er rökstuddur grunur um refsiverða háttsemi beinist að verði gerð fésekt hvort sem er af skattyfirvöldum eða fyrir dómi. Af hverju er ekki minnst einu orði á hugsanlega bótaskyldu íslenska ríkisins í sömu andrá? Ógætileg meðferð svo óvanalegra ráðstafana sem þessi kyrrsetningarheimild er getur hæglega kostað skattborgara mikla fjármuni.

Að lokum er endurtekin sú skoðun að fullt tilefni sé til að endurskoða gaumgæfilega þær kyrrsetningarheimildir sem skattrannsóknarstjóra eru veittar með lögum og þrengja þær verulega og skýra ítarlega í lagatexta hvaða tilvik réttlæti beitingu þeirra.

Undirritaður er reiðubúinn að koma á fund nefndarinnar sé þess óskað til frekari skýringa á þeim sjónarmiðum sem hér eru sett fram.

Virðingarfyllst,



Þórður Bogason hrl.