

## Nefndarálit með frávísunartillögu

### um frumvarp til laga um breytingu á lögum er varða rannsókn og saksókn skattalagabrota (tvöföld refsing, málsmeðferð).

Frá 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Frumvarpið felur í sér breytingar af tvennum toga. Annars vegar breytingar vegna tvöfaldrar refsingar sem eru viðbrögð við dómum Mannréttindadómstóls Evrópu. Hins vegar eru lagðar til veigamiklar breytingar á stofnanafyrirkomulagi og málsmeðferð skattalagabrota.

Vegna tvöföldu refsingarinnar er lagt til að bráðabirgðaákvæði í lögum um tekjuskatt og lög um virðisaukaskatt, sem fram lengd voru með lögum nr. 140/2020, verði varanlega fest í sessi en þó með tilteknun breytingum. Ákvæði um þetta eru í 7. og 14. gr. frumvarpsins. 1. minni hluti styður þær breytingar.

Hitt blasir þó við að álitamálin um tvöföldu refsinguna hafa ekkert að gera með stofnanafyrirkomulag. Það er því sjálfstæð ákvörðun stjórvalda að breyta stofnanafyrirkomulagi með þeim afleiðingum sem því fylgir fyrir starfsemi embættis skattrannsóknarstjóra.

Það er afar mikilvægt að Alþingi leggi á það þunga áherslu að sporna við skattundanskotum. Í umsögn sinni til nefndarinnar um frumvarpið bendir skattrannsóknarstjóri á að áherslur þingsins um áratugaskeið á baráttu gegn skattundanskotum, eflingu skattrannsókna og aukið sjálfstæði skattrannsóknarstjóra hafi gegnt þýðingarmiklu hlutverki við að auka sýnileika og varnaráhrif í málaflokknum. Mikilvægt sé að halda áfram í sömu átt með styrkingu og eflingu sem nauðsyn kalli á.

Jafnvel þó að þær breytingar verði sem lagðar eru til í frumvarpinu en 1. minni hluti leggst gegn er mikilvægt að sjálfstæði skattrannsóknarstjóra verði tryggt. 1. minni hluti átelur að ekki hafi verið metnir kostir sameiningar embættisins við Skattinn á móti kostum þess að skattrannsóknir séu á hendi sjálfstæðs embættis. Augljóst er að grundvallarmunur er á málsmeðferð allri eftir því hvort um skatteftirlitsmál eða skattrannsóknarmál er að ræða.

### Óskýrleiki og ábyrgðarsvið.

Fyrsti minni hluti gagnýrir óskýrleika frumvarpsins og að lykilspurningum um hver eigi að rannsaka alvarleg mál sé ekki svarað. Spurningar vakna um hvort ætlunin sé að hverfa frá gildandi fyrirkomulagi þar sem eiginleg rannsókn fer fram hjá skattrannsóknarstjóra og fela hana héraðssaksóknara eða hvort ráðgert sé að hin eiginlega rannsókn verði áfram framkvæmd hjá skattrannsóknarstjóra en undir stjórn eða að beiðni héraðssaksóknara. Óskýrleiki er um viðmið þegar meta á alvarleika mála. Ef miða á við fjárhæð þarf að hafa í huga að þær taka í flestum tilfellum breytingum við rannsókn. Mál sem í byrjun varðar lágar upphædir getur orðið um stórar og öfugt eftir því hvernig rannsókn vindur fram. Þannig gæti mál flækst á milli embætta með tilheyrandi tvíverknaði, kostnaði og óskilvirkni.

Lagt er upp með að ákvörðunarvald í vafamálum um hvort tilvik heyri undir skattrannsókn eða skatteftirlit verði í höndum ríkisskattstjóra en ekki skattrannsóknarstjóra. Skattrannsóknarstjóri bendir á að þarna sé um grundvallaratriði að ræða og forsendu þess sjálfstædis sem

byggt hefur verið undir og tryggt um áratugaskeið. Takmörkun á sjálfstæði embættisins felst einnig í því að starfsemin verði háð ákvörðun ríkisskattstjóra um fjárfamlög, mannaráðningar og öll umsvif. Einnig mun ríkisskattstjóri skipa skattrannsóknarstjóra en ekki ráðherra líkt og nú er.

Öll brot gegn skattalögum, óháð alvarleika þeirra, eru rannsökuð af sama aðila, þ.e. skattrannsóknarstjóra. Þannig er tryggt að eins er tekið á öllum meintum brotum og samræmis og jafnræðis gætt við rannsókn og beitingu ramnsóknarúrræða. Markmið skattrannsóknar er tvíþætt. Annars vegar er hún grundvöllur að endurákvörðun skatta og hins vegar refsimeðferð. Því á sér stað samvinna um mál er varða skattkerfið annars vegar og refsivörslukerfið hins vegar.

Þess má geta að sömu atvik og til rannsóknar hafa verið við skattrannsókn kunna að koma til endurtekinnar rannsóknar hjá héraðssaksóknara í öðru samhengi. Á það t.d. við þegar peningaþvætti er talið hafa átt sér stað samhliða skattlagabrotum. Rannsókn peningaþvættismála heyrir alfarið undir héraðssaksóknara. Í Svíþjóð er komið í veg fyrir slíkan tvíverknað með því að veita skattyfirvöldum heimild til rannsóknar peningaþvættis. 1. minni hluti leggur til að litið verði til Svíþjóðar hvað þetta varðar.

### **Mildun með sektum.**

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir þeirri verulegu breytingu frá því sem nú er að skattrannsóknarstjóri leggi á stjórnvaldssektir sem kæranlegar verði til yfirskattanefndar. Lagt er til að sektirnar geti verið frá 100 þús. kr. til 100 millj. kr. Þar sem gert er ráð fyrir að fjársektir vegna skattlagabrota verði aldrei lægri fjárhæð en tvöföld vantalín skattfjárhæð felur heimildin í séri að henni verði unnt að beita vegna allt að 50 millj. kr. skattundandráttar. Þannig munu umtalsvert færri mál sæta ákærumeðferð en nú er. Því er verið að milda til muna mat á alvarleika brota og milda refsingar við brotum gegn skattalögum frá því sem nú er. Rökin virðast vera að afkastageta hjá ákærvaldi sé ekki nægileg. Þau rök geta ekki dugað fyrir slíkum breytingum. Einnig er það svo að heimild til kyrrsetningar eigna er bundin við að refsiverð háttsemi varði 262. gr. almennra hegningarlaga. Kyrrsetning eigna mun því eiga við um mun færri meint brot en nú gerir. Líkt og bent er á í umsögn skattrannsóknarstjóra um frumvarpið hafa þær heimildir sem rannsakendum eru búnar grundvallarþýðingu varðandi möguleika þeirra til að rannsaka og upplýsa um skattundanskot. Allt sem skerðir þær heimildir er líklegt til að skila sér í lakari árangri.

### **Ákærvald og skilvirkni.**

Í meira en aldarfjórðung hefur reglulega verið vakin athygli á nauðsyn þess að uppræta augljósan tvíverknað í rannsókn á skattsvikum og efnahagsbrotum og útgáfu ákæra á því sviði, jafnt í þingmálum sem mörgum skýrslum og greiningum. Fyrirkomulagið hér á landi er seinvirkt og kostnaðarsamt og hvorki hinu opinbera né meintum sakborningum í hag. Með löngum málsmeðferðartíma vex auk þess hættan á að réttarspjöll verði sem leiði til mildari dóma en ella eða jafnvel sýknu eins og dæmi eru um.

Samkvæmt upplýsingum frá skattrannsóknarstjóra er það svo að þrátt fyrir að málum frá embættinu sé samkvæmt orðanna hljóðan vísað til rannsóknar héraðssaksóknara sé almennt ekki um að ræða rannsókn málanna frá grunni hjá því embætti. Rannsóknir héraðssaksóknara byggist almennt á þeirri rannsókn sem skattrannsóknarstjóri hefur framkvæmt og lýst er í skýrslu hans um viðkomandi mál. Þannig er byggt á gagnaöflun skattrannsóknarstjóra auk þess sem niðurstöður hans eru yfirleitt lagðar til grundvallar að öllu leyti. Við rannsókn héraðssaksóknara er sakborningur síðan kvaddur til skýrslutöku vegna málsins. Getur þannig

átt sér stað viss tvítekning án þess þó að um sé að ræða algjöra endurtekningu rannsóknar. Í flestum tilvikum höfðar héraðssaksóknari mál að öllu leyti samkvæmt niðurstöðum rannsókna skattrannsóknarstjóra og sú er nær alltaf raunin ef um einfaldari mál er að ræða. Í einhverjum tilvikum er ekki ákært fyrir alla þætti samkvæmt niðurstöðum skattrannsóknarstjóra en í fáeinum tilvikum eru mál felld niður með öllu vegna þess að ekki þykir tilefni til sak-sóknar. Skattrannsóknarstjóra er ekki kunnugt um samsvarandi endurtekningu rannsókna í fyrirkomulagi annarra þjóða.

Í stað þess að sameina embætti skattrannsóknarstjóra og ríkisskattstjóra þannig að skatt-rannsóknarstjóri verði eining innan Skattsins væri skilvirkara að mati 1. minni hluta að veita skattrannsóknarstjóra ákærvald í þeim málum sem embættið rannsakar.

Í nokkrum útgefnum skýrslum hefur verið fjallað um að færa ákærvald til skattrannsóknarstjóra, þar á meðal í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á ríkislöggreglustjóra frá árinu 2006 þegar saksókn efnahagsbrota heyrði undir hann. Í skýrslunni kemur m.a. fram að það sé mat Ríkisendurskoðunar að tvíverknaður felist í tilhögun þessara mála, svo sem skýrslutökum bæði hjá skattrannsóknarstjóra og löggreglu, sem lengir málsmeðferðartíma að óþörfu. Rannsóknir skattrannsóknarstjóra lúti sömu grundvallarreglum opinbers réttarfars og rannsóknir löggreglu. Skýrslur tekna hjá skattrannsóknarstjóra hafi þar af leiðandi sama sönnunargildi og skýrslur tekna hjá löggreglu. Að mati Ríkisendurskoðunar sé því formlega ekkert sem gerir þá kröfu að sakborningur sé kallaður til skýrslutöku eftir að máli hefur verið vísað til löggreglunnar. Til að koma í veg fyrir þennan tvíverknað og stuðla að styttri málsmeðferðartíma sé brýnt að skapa betri samfelli í rannsókn alvarlegra skattalagabrota. Að mati 1. minni hluta eiga sömu sjónarmið við í dag.

Verkefnissjórn um breytingar og umbærtur á skattkerfinu frá 2016 kemst að svipaðri niðurstöðu og leggur til að rannsóknarmál verði eingöngu til meðferðar hjá skattrannsóknarstjóra sem fái ákærvald.

Skattrannsóknarstjóri skal nú þegar í rannsóknaraðgerðum sínum gæta að lögum um meðferð sakamála eftir því sem við getur átt. Þekking skattrannsóknarstjóra til að rannsaka sakamál af þessu tagi er þegar til staðar. Persónuvernd nefnir t.d. í ákvörðun sinni frá 7. desember 2010, nr. 2010/1092, að rannsóknir skattrannsóknarstjóra á skattalagabrotum séu „ígildi lög-reglurannsóknar“.

Sakamál vegna skattalagabrota krefjast sérþekkingar og sérhæfingar, bæði hvað varðar rannsóknir og saksókn. Það stuðlar að skilvirkni að einn og sami aðilinn annist hvort tveggja. Slík tilhögun er þekkt í öðrum löndum, þar á meðal í Þýskalandi. Í þriðju útgáfu skýrslu Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) sem ber heitið *Effective Inter-Agency Co-Operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes*, og er frá 8. nóvember 2017, má sjá að tilhögun rannsóknar og saksóknar í skattamálum er með mjög mismunandi hætti eftir ríkjum. Má almennt segja að þar séu aðilar að reyna að samtvinnu annars vegar sérþekkingu á skattarétti og hins vegar skilvirkni ákærumeðferðar.

Eins og áður segir tengist peningaþvætti oft skattsvikum og kemur fram í skýrslu fjármálaaðgerðahópsins (FATF) og áhættumati ríkislöggreglustjóra að skattalagabrot séu ein helstu frumbrot peningaþvættis. Rannsókn peningaþvættisbrot er samkvæmt lögum á hendi héraðssaksóknara. Vegna þess hve mjög peningaþvættisbrot tvinnast saman við frumbrot liggur hins vegar vel við að rannsaka peningaþvætti vegna skattsvika samhlíða þeim skattalagabrotum sem um ræðir.

Fyrsti minni hluti telur að verði tvíverknaður við rannsóknir sakamála aflagður muni það koma í veg fyrir óþarfa fyrirhöfn og kostnað fyrir hið opinbera og óþarfa íþyngingu fyrir sakborninga. Líta megi til reynslu af rannsókn stórra flókinna mála sem nýlega hafa verið og eru

á borði embættanna. Þá telur 1. minni hluti að frumvarp sem miðar að því að skattrannsóknarstjóri verði deild innan Skattsins sé ekki til þess fallið að auka skilvirkni þessara mála.

Fyrsti minni hluti telur farsælast að fjármála- og efnahagsráðherra skipi starfshóp sem vinni drög að lagafrumvarpi þar sem kveðið verði á um breytingu á embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins í þá veru að embættinu verði veitt ákæruvald og heimild til saksóknar í þeim málum sem það rannsakar. Því leggur 1. minni hluti til að frumvarpinu verði **vísad til ríkistjórnarinnar**.

Alþingi, 17. mars 2021.

Oddný G. Harðardóttir,  
frsm.

Smári McCarthy.