

Alþingi
Erindi nr. P 135/2869
komudagur 20.5.2008

DAGSETNING

TILVÍSUN

Alþingi, allsherjarnefnd
vt. Selma Hafliðadóttir
nefndarritari
Austurstræti 8
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 20. maí 2008 02-2008050214
T-ums 23/08

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á stjórnarsýslulögum, nr. 37/1993,
stjórnarsýsluviðurlög - 536. mál.**

Á Alþingi hefur verið lagt fram frumvarp til laga um breytingu á stjórnarsýslulögum, nr. 37/1993. Frumvarpinu hefur verið vísað til allsherjarnefndar Alþingis og var umsagnaraðilum veittur frestur til 8. maí sl. til að koma að athugasemdum um frumvarpið. Í frumvarpinu er lagt til að nýjum kafla verði bætt við stjórnarsýslulögin, X. kafla er komi til með að bera heitið *Stjórnarsýsluviðurlög*. Ljóst er að umræddar breytingar taka til álags sem skattyfirvöld hafa heimildir til að beita skattaðila við tiltekna aðstæður. Þrátt fyrir það var ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra ríkisins eða öðrum skattyfirvöldum ekki gefinn kostur á að koma að umsögnum við frumvarpið innan umsagnarfrests. Í framhaldi af fundi sem fulltrúar ríkisskattstjóra áttu með allsherjarnefnd Alþingis í dag leyfir ríkisskattstjóri sér að koma að athugasemdum vegna þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu.

Í frumvarpinu segir að tillögum nefndarinnar megi í meginatriðum skipta í fernt:

- Stjórnarsýsluviðurlög og refsingar
- Viðurlögum við brotum á fjármálamarkaði
- Viðurlögum við brotum á samkeppnislögum
- Réttaröryggi þeirra sem eru aðilar að stjórnarsýslumáli, sem lokið getur með álagningu stjórnarsýsluviðurlaga eða kæru til lögreglu, þ.e. þagnarréttur og aðgangur að dómstólum

Samkvæmt frumvarpinu taka stjórnarsýsluviðurlög til stjórnarsýslumála sem geta lokið með kæru til lögreglu eða stjórnvaldsákvörðun um álagningu stjórnarsýsluviðurlaga. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að helsta markmið frumvarpsins sé að færa íslensk lög til samræmis við þær meginreglum sem verða leiddar af 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu á ákvæðinu og tryggja réttindi manna sem sæta stjórnarsýsluviðurlögum.

Ríkisskattstjóri gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið;

Í fyrsta lagi er að mati embættisins verið að skilgreina álag sem skattyfirvöld hafa heimild til að leggja á skattaðila við ýmsar aðstæður sem refsingu. Í dóma- og úrskurðarframkvæmd um áratugaskeið hefur hingað til verið litið svo á að framangreint álag teljist vera viðbótarskattur, en ekki eiginleg refsing í skilningi refsiréttar. Ákvæði í skattalögum um refsingar eru

sérstaklega tilgreind sbr. 109. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, þar sem álag er ekki talið með, en við ákvörðun fésektar ber engu að síður að draga álag frá. Við setningu laga hefur hingað til verið gerður skilsmunur á milli **stjórnsýsluviðurlaga** og **refsinga** til aðhalds þeim sem ætlað er að haga háttsemi sinni innan þess ramma sem lögin mæla fyrir um og ekki síður til stuðnings við þau stjórnvöld sem ætlað er að annast framkvæmd laganna. Ákvæði 108. og 109. gr. laga nr. 90/2003 skýra þennan mun mjög glögglega.

Í öðru lagi er það mat ríkisskattstjóra að lögfesting frumvarpsins hafi veruleg áhrif á áratugalanga skattframkvæmd. Skattyfirvöld hafa með höndum eitt viðamesta verkefni innan íslenskrar stjórnsýslu. Það er aðall stjórnsýslunnar að hún sé skilvirk, hröð og markviss og á það ekki hvað síst við þar sem skattframkvæmd tekur til allra lögaðila og einstaklinga. Telja verður að markmið frumvarpsins um að tryggja borgurunum þagnarrétt þegar þeir eru bornir sökum um alvarleg afbrot sé þegar tryggt í 7. mgr. 103. gr. laga nr. 90/2003 þegar aðilar sæta rannsókn skattrannsóknarstjóra ríkisins sem jafnframt hefur það mat hvort brot sé svo alvarlegt að vísa beri máli til lögreglu.

Skilja verður frumvarpið þannig að með því sé verið að fella minniháttar yfirsjónir í skattarétti undir glæpsamlegt atferli með það að markmiði að tryggja þagnarrétt borgaranna. Það kann að valda ruglingi enda hefur þeim flokki agaviðurlaga, sem löggjafinn hefur hingað til ætlað til tilhlýðilegar skattframkvæmdar verið beitt af almennum starfsmönnum skattkerfisins, þ.e. starfsmönnum skattstjóra. Að mati ríkisskattstjóra gengur tilgreining frumvarpsins um stjórnsýsluviðurlög allt of langt. Hætt er við að það að fella öll agaviðurlög stjórnsýslunnar undir einn hatt með nýjum ákvæðum stjórnsýslulaga verði til þess að úrlausn mála, sem almennt hafa verið felld undir minniháttar yfirsjónir án þess að reynt hafi eða reyna muni nokkru sinni á þagnarrétt einstakra skattaðila, sé í uppnámi. Eftirlit með skattskilum byggist á gagnaöflun frá framteljendum og þriðja aðila. Almenna heimild er að finna í 94. gr. laga nr. 90/2003 til að kalla eftir gögnum, þegar ekki liggur fyrir rökstuddur grunur um að framtalsskil séu ófullnægjandi en þá er byggt á 96. gr. tilvitnaðra laga. Reynist tekjur vantaldar eða frádráttarliðir oftaldir má skattstjóri beita álagi á skattstofna og reiknast skattur af því álagi. Verði frumvarpið óbreytt að lögum kann beiting framangreindra ákvæða að vera í uppnámi og skattyfirvöldum verði gert ókleift að sannreyna rétta álagningu vegna viðbára um að almennum framteljendum beri ekki skylda til að sýna fram á að rétt hafi verið fram talið.

Í þriðja lagi beinist frumvarpið að megin stefnu að borgaralegum refsingum sem t.a.m. Samkeppniseftirlitið, Fjármálaeftirlitið og Fiskistofa beita. Ríkisskattstjóri áréttar að skattyfirvöld eru almennt ekki að beita refsingum heldur er tilgangur álagsbeitingar fyrst og fremst að tryggja að álagning opinberra gjalda sé sem réttust og innan tímamarka. Engu líkara er en að frumvarpshöfundum hafi láðst að skoða og taka tillit til þeirra miklu áhrifa sem frumvarpið hefði á skattframkvæmd.

Að framangreindu virtu leggur ríkisskattstjóri til að markmið, áherslur og gildissvið frumvarpsins verði endurmetið með tilliti til þess að beiting einfaldra agaviðurlaga stjórnsýslunnar, þ.m.t. skattyfirvalda verði ekki háð vafa um þagnarrétt vegna almennra mistaka við framtalsskil.

Virðingarfyllst
f. h. ríkisskattstjóra

Kaution J. Jónsd.

Frjóvar J. Ragnvaldsson