

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 12.1.2021
Tilvísun: 20201201740

Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um breytingu á lögum er varða rannsókn og saksókn skattalagabrota (tvöföld refsing, málsmeðferð) – 373. mál, þskj. 465

Ríkisskattstjóri hefur þann 14. desember sl. móttekið tölvupóst þar sem embættinu er gefinn kostur á því að veita umsögn um ofangreint þingmál. Af því tilefni þykir ástæða til að vekja athygli á eftirfarandi:

I.

Frumvarp þetta er tilkomið í kjölfarið á vinnu nefndar sem dómsmálaráðherra, í samráði við fjármála- og efnahagsráðherra, skipaði í apríl 2019 í tilefni af dómum Mannréttindadómstóls Evrópu sem lutu að rannsókn og saksókn skattalagabrota á Íslandi. Á grundvelli skýrslu nefndarinnar var sérstökum vinnuhópi falið að leggja til breytingar á efnisreglum, stofnanauppbyggingu og samstarfi í því skyni að tryggja að rannsókn og saksókn skattalagabrota leiddi ekki til tvöfaldrar refsingar. Afurð umfangsmikillar vinnu hópsins eru þær tillögur sem þetta frumvarp ber með sér. Ríkisskattstjóri átti sæti í framangreindri nefnd auk þess sem frekara samráð var haft við embættið á samningstíma frumvarpsins.

II.

Í dag fer ríkisskattstjóri með skatteftirlit en skattrannsóknarstjóri ríkisins sinnir skattrannsóknnum, sem snerta alvarlegri skattalagabrot, og hefur á þeim forsendum víðtækar rannsóknar- og sektarheimildir sem ríkisskattstjóri hefur ekki. Þó telst álag á vantalda skattstofna, sem ríkisskattstjóri beitir á grundvelli laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, og laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, til refsikennndra viðurlaga rétt eins og fer með sektir skattrannsóknarstjóra. Rannsóknarheimildir í málum sem snerta skattalagabrot eru eins og áður sagði á hendi skattrannsóknarstjóra ríkisins og jafnframt héraðssaksóknara, en ákærvald vegna skattalagabrota er hins vegar alfarið innan refsivörslukerfisins.

Greining á nauðsynlegum viðbrögðum við dómum Mannréttindadómstólsins í málum Íslands, er varða tvöfalda refsingu við skattalagabrotum, varpaði frekara ljósi á þörfina fyrir að skýra frekar og einfalda feril slíkra mála og verkaskiptingu þeirra stofnana skattkerfisins og refsivörslukerfisins sem að þeim koma. Fyrirsjáanleiki og skilmerkileg mörk á milli þeirra mála sem ljúka skyldi innan skattkerfisins og þeirra sem hljóti meðferð innan refsivörslukerfisins, og enn fremur samræmi í því hvernig jafnvel hinum flóknari málum yrði valinn farvegur innan stofnana skattkerfisins, myndi leiða til betri málsmeðferðar, ríkara jafnræðis með skattaðilum og hagræðingar hjá þeim stofnunum sem um ræðir. Samþætting málsmeðferðar í efni og tíma

er og mikilvægur þáttur í því að tvítekning saksóknar eða refsingar sé ekki talin hafa átt sér stað.

III.

Í því skyni að ná fram þeim knýjandi umbótum sem aðstæður krefjast er með frumvarpinu lögð til einföldun á stofnanafyrirkomulagi skattyfirvalda með því að embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins verði lagt niður og verkefni þess flutt til embættis ríkisskattstjóra. Þar verði þeim sinnt hjá sérstakri einingu innan Skattsins, sem er sú stofnun sem ríkisskattstjóri stýrir, en eininguna leiði í umboði ríkisskattstjóra embættismaður sem nefnist skattrannsóknarstjóri. Þessu fyrirkomulagi er ætlað að tryggja að skattrannsóknarstjóri njóti faglegs sjálfstæðis við rannsóknir skattalagabrota og ákvarðanir sekta. Gert ráð fyrir að ákvarðanir um hvort að mál fari til skatteftirlits eða skattrannsókna verði þannig teknar innan sömu stofnunar, en í vafaatriðum skerí sá aðili sem ber endanlega ábyrgð á ferlinu í heild sinni, þ.e. ríkisskattstjóri, úr um í hvorn farveg mál skuli fara. Slík einföldun á málsmeðferð er talin líkleg til að leiða til skilvirkari og fljótari afgreiðslu slíkra mála. Þá er stefnt að því með auknum sektarheimildum skattrannsóknarstjóra að meirihluta mála er varða skattalagabrot verði lokið innan skattkerfisins, og aðeins hinum alvarlegustu brotum verði vísað til héraðssaksóknara.

Jafnframt er lögð til sú breyting að yfirséðanefnd taki ekki frumákvarðanir um fjárhæðir sekta vegna skattalagabrota heldur endurskoði sektarákvarðanir skattrannsóknarstjóra í kærumálum þar að lútandi. Þannig verði á stjórnarsýslustigi tryggð endurskoðun á ákvörðunum skattrannsóknarstjóra rétt eins og er almennt með aðrar ákvarðanir innan skattkerfisins.

Í því sjónarmiði að marka skýr skil á milli þeirra mála sem skuli fá meðferð innan skattkerfisins og þeirra brota sem sæta skuli meðferð innan refsivörslukerfisins, þá er lagt til að ríkissaksóknari gefi út fyrirmæli á grundvelli laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, varðandi hvaða brot teljist meiri háttar í skilningi almennra hegningarlaga nr. 19/1940, og skuli því vísa strax til rannsóknar og ákærumeðferðar. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að rannsókn hinna alvarlegri brota fari fram undir stjórn ákæranda; embættis héraðssaksóknara. Ekki er gert ráð fyrir að ákærvald færist til skattrannsóknarstjóra heldur er sá aðili sem fer með skattrannsóknir og sektarheimildir skilgreindur innan skattastjórnarsýslunnar og skýr mörk dregin þar á milli.

IV.

Það er mat ríkisskattstjóra að þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu séu til þess fallnar að stuðla að þeim markmiðum sem stefnt er að. Að baki liggur mikil vinna að höfðu ríku samráði við þær stofnanir sem fyrirhuguð löggjöf helst snertir. Ríkisskattstjóri telur að þær ráðstafanir sem hér hefur verið fjallað um séu til einföldunar framkvæmd þar sem flækjustig hefur þótt helst til mikið og nokkuð skort á heildaryfirsýn og þar með fyrirsjáanleika. Afleiðingar þessa hafa m.a. verið langur málsmeðferðartími og jafnvel slíkir vankanta á málsmeðferð sem greinir í tilvitnuðum niðurstöðum Mannréttindadómstóls Evrópu. Ríkisskattstjóri telur að það yrði til bóta að skýra viðmið til grundvallar ákvörðun um hvort að mál skuli sæta skatteftirliti eða skattrannsókn og auka þar gagnsæi, hvort tveggja gagnvart framkvæmdinni sjálfri en ennfremur varðandi réttarstöðu sakborninga. Með því mætti bæði auka samræmi í meðferð mála sem og að tryggja að málsmeðferð og efnistöð séu með sem réttmætustum hætti m.t.t. þess hvernig mál eru vaxin. Með þeirri breytingu að ferill mála innan skattkerfisins sé í heild sinni á forræði sömu stofnunar gefst tækifæri til að tryggja eins ríkt samráð og samstarf og kostur er, og að móta slík viðmið og stýra ferli mála með sem bestum

hætti frá upphafi til enda. Þá geti einnig skapast frekari færi en ella á því að nýta heildstæðar greiningar til áhættumats og forgangs röðunar við bæði skattrannsóknir og skatteftirlit, á grundvelli yfirsýnar yfir ferlið allt frá framtals- eða skýrsluskilum og til innheimtu.

Ríkisskattstjóri bendir á að sambærileg rök lágu að talsverðu leyti til grundvallar sameiningu embætta ríkisskattstjóra og skattstjóra með lögum nr. 13/2009, en sú ráðstöfun hefur verið talin með þeim heiladrygstu skrefum sem stigin hafa verið í átt til endurskipulagningar og samþættingar eðlislíkra verkefna með samræmingu og skilvirkni að leiðarljósi.

Með vísan til skýrari verkaskiptingar, hvort tveggja við mörk skattkerfisins og refsivörslukerfisins og á milli þeirra sem starfa við skatteftirlit og rannsóknir, aukins samráðs, skýrari viðmiða við málsmeðferð, aukins gagnsæis og tækifæra til nýtingar upplýsinga, þá telur ríkisskattstjóri tillögur frumvarpsins líklegar til þess að styrkja baráttuna gegn skattsvikum, með samstillingu þeirra úrræða og mannauðs sem skattkerfið hefur yfir að ráða. Ætla má að með aukinni skilvirkni á grundvelli einfaldara stjórnsýslufyrirkomulags, og ýmis konar samnýtingar á stoðþjónustu, þá náist með tímanum fram hagræði í rekstri stofnana og ennfremur þjóðhagslegt hagræði af bættum árangri skatteftirlits og skattrannsókna og nauðsynleg réttarbót fyrir skattaðilana sjálfa.

Virðingarfyllst,



Snorri Olsen



Helga Valborg Steinarsdóttir