

Nefndasvið Alþingis,
Efnahags- og viðskiptanefnd

Umsögn skilað á tölvupósti

Reykjavík, 10. mars 2021

Sameiginleg viðbótarumsögn LOGOS, KPMG og PwC varðandi mál nr. 235/2020: Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum er varða rannsókn og saksókn í skattalagabrotum (tvöföld refsing, málsmeðferð).

Vísað er í fyrri umsagnir LOGOS lögmannsþjónustu, KPMG, og PwC, sem liggja fyrir í mállinu. Eru þær hér með ítrekaðar en tilefni þessarar viðbótarumsagnar er framhaldsumsögn héraðssaksóknara, dags. 1. mars sl.

Almennt um framhaldsumsögn héraðssaksóknara

Í framhaldsumsögn héraðssaksóknara er lagst gegn því að frumvarpinu verði breytt þannig að það hafi áhrif á mál sem nú eru tii rannsóknar hjá embættinu eða í ákærumeðferð fyrir dómi. Rökstuðningurinn er fyrst og fremst sá að til séu dómafordæmi sem gefi embættinu nægilega leiðbeiningu um saksóknarmat ákærvaldsins í málum er varða tvöfalda refsingu. Þá kemur fram að slík breyting geti haft neikvæð áhrif á fyrirsjáanleika refsímála og vakið upp álitaefti varðandi endurupptöku allra þeirra skattamála sem dómur hefur verið lagður á hér á landi „eftir dóm MDE“ með ófyrirséðum afleiðingum.

Þessum sjónarmiðum héraðssaksóknara eru PwC, KPMG og LOGOS ósammála, eins og nánar er gerð grein fyrir hér á eftir.

Um bakgrunn ólíkra sjónarmiða

Áður en rætt er um einstaka efnisatriði í framhaldsumsögn héraðssaksóknara þá er rétt að taka fram að saksóknaraembætti eru í eðli sínu íhaldssöm og regluföst embætti sem vinna sín mál eftir ákveðnum ferlum. Í þeirri vinnu skiptir greining dómafordæma veigamiklu máli. Því er eðlilegt að saksóknarar horfi fyrst og fremst til nýjustu fordæma Hæstaréttar þegar málsgrundvöllur einstakra mála og málaflokka er skoðaður. Það á m.a. við um dómafordæmi sem varða álitaefti um tvöfalda refsingu í skattamálum. Þessi sjónarmið koma einnig skýrt fram í framhaldsumsögn héraðssaksóknara þar sem vísað er í niðurstöður MDE og að „[e]ftir þeirri niðurstöðu hafa síðan íslenskir dómstólar dæmt í skattamálum“.

Framhaldsumsögn héraðssaksóknara má skoða í þessu ljósi.

Eru íslensk dómafordæmi skýr og liggur lausn vandans hjá dómstólum?

Vandinn í tengslum við álitaeftið um lögmati tvöfaldrar refsimeðferðar í skattamálum kristallast að miklu leyti í stöðu leiðandi dómafordæmis á þessu sviði hér á landi. Er hér vísað til dóms Hæstaréttar í máli nr. 283/2016 („Bragadómurinn“) en hann var kveðinn upp nokkrum mánuðum eftir að Mannréttindadómstóll Evrópu („MDE“) kvað upp dóm sinni í máli Jóns Ásgeirs o.fl.

Í Bragadóminum gerði Hæstiréttur tilraun til að beita rökum MDE í því máli sem fyrir dóminum lá.

Nú eru sérfræðingar á þessu sviði flestir sammála um að sterk rök séu fyrir því að fordæmi Bragadómsins sé ekki lengur marktækt, ef svo má að orði komast, og endurspeglast þau rök í frumvarpinu sjálfu og állti sérfræðinefndar um málið sem birtist í skýrslu nefndarinnar í september 2019¹. Rökkin fyrir því að Bragadómurinn telst ekki sterkt fordæmi lengur eru fyrst og fremst þau að síðari dómur MDE hafa hafnað í tvígang þeim rökum sem koma fram í Bragadóminum, þ.e. í málum Bjarna Ármannssonar og Ragnars Þórissonar. Svo það sé skýrt þá voru rök Hæstaréttar í Bragadóminum notuð orðrétt í rökstuðningi ríkislögmanns við flutning mála Bjarna og Ragnars í Strassbúrg. MDE hafnaði þessum rökum alfarið. Það er einmitt vegna þessarar stöðu sem ákvæði til bráðabirgða var sett inn í tekjuskattslög síðasta vor og nú í haust lagt fram umrætt frumvarp.

Þörfin á lagabreytingu er því mikil og ekki síst vegna þess að nú er aðgangur að Hæstarétti takmarkaður eftir að Landsréttur kom til sögunnar og eldri fordæmum Hæstaréttar getur tekið langan tíma að breyta hjá réttinum sjálfum. Þannig hefur Landsréttur talið sig bundinn af fordæmi Bragadómsins þar sem sá dómur er kveðinn upp af dómstól sem er æðri Landsrétti. Landsréttur hefur einnig því hafnað að nýrri dómur MDE gangi framur eldra fordæmi Hæstaréttar og á grundvelli þeirra sjónarmiða sem koma fram í Bragadóminum vísað til baka mörgum frávisunardómum héraðsdómstóla vegna álitaefnisins um tvöfalda refsingu. Lausn vandans er því ekki að vænta hjá dómstólum í bráð. Það er ein meginástæðan fyrir því frumvarpi sem nú er um rætt og liggur fyrir þinginu.

Þannig er því mótmælt að fyrirbyggjandi dómafordæmi geti talist skýr grundvöllur fyrir ákærumati saksóknara og ummæli héraðssaksóknara koma að þessu leyti á óvart enda í algerrri þversögn við skýrslu nefndarinnar frá 11. september 2019. Það skaf tekið fram að í nefndinni sátu saksóknarar frá embættum ríkissaksóknara og héraðssaksóknara. Þá hafa bæði embættin velt frumvarpinu sjálfu mjög jákvæða umsögn. En þegar kemur að því beita sömu sjónarmiðum um þau mál sem eru til staðar í kerfinu þá finnst héraðssaksóknara rétt að líta framhjá þessum sjónarmiðum og þá eru eldri dómafordæmi allt í einu fullnægjandi leiðarljós í málaflokknum. Þetta virðist ekki mjög rökrétt.

Um grundvallarhugsunina að baki frumvarpinu

Grundvallarhugsun frumvarpsins varðandi lausn á vandamálinu um tvöfalda refsingu er sú að best sé að slíta alveg í sundur refsimeðferðirnar, þ.e. annað hvort sæti aðili álagi hjá Skattinum, eða fari í sérstaka refsimeðferð og sæti þá ekki einnig álagsmeðferð hjá Skattinum. Þetta er nánar rökstutt í greinargerð með frumvarpinu og í fullu samræmi við skýrsluna frá 11. september 2019. Verði frumvarpið að lögum þá mun eftirleiðis aldrei reyna á óljóst mat fyrir dómstólum um samþættingu þessarar tveggja málsmeðferða í tíma og að efni.

Nánar um niðurstöður sérfræðinga

Eins og áður segir þá var í skýrslu nefndarinnar frá 1. september 2019 komist að þeirri niðurstöðu að það þyrfti að fara þá leið sem hér er boðuð í frumvarpinu. Í frumvarpinu sjálfu segir m.a. (undirstrikun er undirritaðra):

„Af samanburði atvika í þeim málum sem dómarnir þrír varða við mál Matthildar Ingvarsdóttur verður ekki önnur ályktun dregin en sú að hætt er við að í mörgum tilvikum

¹ Sjá tillögur nefndar um rannsókn og saksókn skattalagabrota, 11. september 2019. Birt m.a. á : <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Domsmaalraduneytid/Till%c3%b6gur%20nefndar%20um%20ranns%c3%b3kn%20og%20saks%c3%b3kn%20skattalagabrota.pdf>

muni málsmeðferð hér á landi vegna refsiverðra brota gegn skattalögum vera í andstöðu við ákvæði 4. gr. 7. samningsviðauka mannréttindasáttmála Evrópu.”

Þessar niðurstöður eru alveg skýrar þó þær séu varfærnislega orðaðar. Niðurstöður MDE munu í flestum hefðbundnum skattrannsóknarmálum falla gegn íslenska ríkinu verði ekki neitt að gert. Þannig er ekki eingöngu viðurkennt með óbeinum hætti að Bragadómurinn sé úrelt fordæmi í ljósi nýrra fordæma MDE heldur er ákveðið að reyna ekki að berjja í brestina heldur ganga alla leið og eyða vafanum að öllu leyti.

Af hverju gilda sjónarmiðin eingöngu til framtíðar en ekki nútíðar?

Ekkert kemur fram í framhaldsumsögn héraðssaksóknara sem rökstyður hvers vegna þau grundvallarsjónarmið sem liggja að baki frumvarpinu sjálfu eiga bara við um mál sem ekki hafa orðið til í framtíðinni en eiga ekki að gilda um þann raunveruleika sem sakborningar eiga nú þegar við að glíma í sinni annarri refsimeðferð fyrir dómstólum. Þessir borgarar landsins fylgjast með því að búið sé að lýsa svona tvöfaldri refsingu sem ólögætu mannréttindabroti í flestum tilvikum. Ekki bara af MDE, heldur líka í skýrslum fjölskipaðra nefnda ráðuneyta og í greinargerðum með lagafrumvörpum fyrir Alþingi. Samt vilja saksóknarar halda áfram með refsimeðferð gegn þeim sem voru komnir í tvöfalda refsimeðferð fyrir gildistöku bráðabirgðalaganna. Þetta fá undirritaðir ekki skilið. Ljóst er að ekki er verið að breyta þessu fyrirkomulagi að ástæðulausu og því sérkennilegt að halda eigi áfram rekstri sakamála gagnvart einstaklingum með fyrirkomulagi sem löggjafinn hefur talið ástæðu til að breyta vegna hættu á því að brotið sé gegn þeim grundvallarrétti einstaklinga að vera ekki refsað tvisvar sinnum fyrir sama brot.

Alþekkt að breytingar á lögum geta haft bein áhrif á dómsmál

Það er þekktara en frá þurfi að segja að breytingar Alþingis á lögum geta haft bein áhrif á einstaka dómsmál og tiltekna flokka dómsmála.

Þá getur ríkissaksóknari sjálfur ákveðið að falla frá saksókn í málum eða málaflokkum á grundvelli d-liðar 3. mgr. 146. gr. laga um meðferð sakamála, m.a. ef „[...] sérstakar ástæður mæla með því [...] enda verði að telja að almannahagsmunir krefjist ekki málshöfðunar.“ Þetta getur því gerst hvort heldur er vegna lagabreytinga eða annarra ástæðna.

Ef tekið er nýlegt dæmi þá hefur ríkissaksóknari gefið út fyrirmæli dags. 5. júlí 2019 (RS: 3/2019) þar sem vísað var til þess að með hliðsjón af lagabreytingum og breyttu mati löggjafans á refsínæmi í tilteknum málaflokki, sem endurspegladist í lögum sem höfðu þá enn ekki tekið gildi, þá bæri að fella saksókn niður. Var það svo gert í þessum málaflokki – og það vegna þess að lögum var breytt. Þetta er efnislega það sama og hér er farið fram á að verði gert.

Þá má hér líka hafa hliðsjón af 1. mgr. 2. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 þar sem vísað er til þess að hafi refsilöggjöf breyst frá því að verknaður var framinn til þess er dómur gengur skuli dæma eftir nýrri lögum bæði um refsínæmi verknaðar og refsingu. Við slíkar aðstæður er einnig algengt að fallið sé frá saksókn, t.d. með þeim hætti sem lýst er í RS 3/2019.

Nánar um einstök rök í framhaldsumsögn héraðssaksóknara

Í framhaldsumsögn sinni segir héraðssaksóknari að hann telji að þau mál sem nú eru til meðferðar „[...] gangi ekki í berhögg við dóma MDE“. Áður er rætt um fordæmisgildi Bragadómsins og hvers vegna hæplið sé að byggja ákvarðanir um saksókn áfram á honum. Einnig er búið að fara yfir hvers vegna sérfræðingar, þ.m.t. frá saksóknara, hafa komist að þeirri niðurstöðu að rétt sé að ganga alla leið og útiloka vafamál tengd tvöfaldrí refsimeðferð til framtíðar. Þessi rök héraðssaksóknara standast því ekki nánari skoðun.

Þá tiltekur héraðssaksóknari að umrædd breyting á frumvarpinu myndi hafa „[...] neikvæð áhrif á fyrirsjáanleika refsímála“. Þessi rök eru alls ekki auðskilin. Varla er verið að halda því fram að þetta hefði slík almenn áhrif á öll refsímál. Ef það er meiningin þá er slíkum sjónarmiðum mótmælt sem nokkuð fjarstæðukenndum, eða í það minnsta algerlega órökstuddum. Hér er verið að leysa mjög sérstakt og aðkallandi almennt vandamál í tilteknum málaflokki sem búið er að fara alveg ofan í saumana á og það reyndar í allt of langan tíma. En ef rökin eiga að vera sértæk um fyrirsjáanleika skattarefsímála þá ganga þau enn síður upp. Breyting á frumvarpinu hafa augljós jákvæð áhrif á fyrirsjáanleika slíkra refsímála. Að óbreyttu frumvarpi er þvert á móti fyrirsjáanlegt að það verða málaferli um réttmæti skattarefsímálana næsta áratuginn eða svo. Það er margrætt á meðal sérfræðinga í þessum málaflokki, þ.m.t. í skýrslum og frumvörpum, að eitt stærsta vandamálið varðandi álitæfni um tvöfalda refsingu sé einmitt hversu óljós og ófyrirséð viðmiðin eru við greiningu þess hvort seinni málsmeðferðin teljist brot á reglunni um bann við tvöfaldrí málsmeðferð eða ekki.

Að lokum segir í framhaldsumsögn héraðssaksóknara að breyting á frumvarpinu geti einnig „[...] vakið upp álitæfni varðandi endurupptöku allra þeirra skattamála sem dómur hefur verið lagður á hér á landi eftir dóm MDE með ófyrirséðum afleiðingum“. Þetta er einnig torskillið, því vírðist haldið fram að hætta sé á að þeir sem nú þegar hafa verið sakfelldir muni fara fram á endurupptöku sinna mála ef breyting verður gerð á frumvarpinu. Dómar MDE liggja fyrir og þeim mun bara fjölga á næstu árum og því mun endurupptökubeiðnum fjölga líka. Frumvarpinu er m.a. ætlað að sporna við þeirri þróun. Tillögur um breytingu á frumvarpinu munu því eingöngu draga úr þeirri áhættu að fleiri þurfi síðar að biðja um endurupptöku sinna mála vegna brota á reglunni um tvöfalda málsmeðferð.

Fyrirsjáanlegt tjón sakborninga og mikill kostnaður ríkissjóðs

Þau sjónarmið sem liggja að baki frumvarpinu hljóta að gilda ekki síður um þau mál sem enn eru í kerfinu og enn er tími til að leiðrétta. Verði frumvarpinu ekki breytt þá má út frá viðurkenndum niðurstöðum sérfræðinga, þ.m.t. frá saksóknaraembættunum, komast að þeirri niðurstöðu að „í mörgum tilvikum“ verði brotið á rétti þeirra með ólögumætum hætti. Er það ásættanlegt? Þessir aðilar munu þá þurfa að fara í gegnum allt dómskerfið (Héraðsdóm og Landsrétt og eftir atvikum Hæstarétt) og þaðan til MDE og svo aftur fyrir íslenska dómstóla með beiðni um endurupptöku sinna mála hér á landi. Svona ferli getur tekið vel yfir áratug að ganga í gegn.

Þá verður að hafa í huga að þeir aðilar sem þannig yrðu ranglega dæmdir sekir í annarri refsimeðferð þurfa að greiða að lágmarki tvöfalda eða þrefalda skattfjárhæð í sekt eða sæta fangelsi ella. Þetta eru gríðarlega hörð viðurlög samkvæmt öllum mælikvörðum. Við bætist svo sakarkostnaður. Þetta geta því verið fjárhæðir sem borgararnir ráða engan veginn við, verða gjaldþrota og enda að lokum í skuldafangelsi. Tíónið fyrir fjölskyldur þessara sakborninga getur verið algerlega óafturkræft.

Þá yrði kostnaður ríkissjóðs umtalsverður. Það er dýrt að reka þessi mál í svo langan tíma og auk þess er hætta á umtalsverðum skaðabótakröfum ef mið er tekið af þeim sjónarmiðum sem að baki frumvarpinu liggja, þ.e. að mörg skattarefsímál hér á landi muni ekki standast kröfur MDE um bann við tvöfaldrí refsimeðferð.

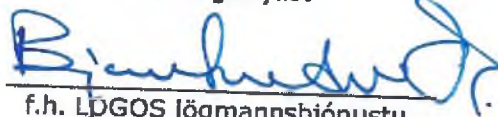
Er þá ótalið hversu neikvæð áhrif þetta hefur á trú íslensks almennings á dómstólum og réttarvörslukerfinu, og áframhaldandi álits hnekkingum á vettvangi MDE.

Lokaorð

Það er varla heilbrigð skynsemi í því að breyta ekki frumvarpinu þegar það liggur fyrir að líklegast sé að mörg þessara mála sem nú eru í tvöfaldrí refsimeðferð fyrir íslenskum dómstólum muni tapast fyrir MDE. Miðað við fyrirliggjandi skýrslur og rök í frumvarpinu

sjálfu þá gengur það ekki. Að lokum er vert að hafa í huga að þetta mál varðar mannréttindi einstaklinga og grundvallarréttindi sem þeim eru tryggð í Mannréttindasáttmála Evrópu og samkvæmt íslenskum lögum. Álitaeftnið varðar ekki rétt til saksóknar gegn borgurum. Að mati undirritaðra þarf að hafa það í huga við alla umfjöllun og ákvarðanatöku vegna álitaeftnisins.

Virðingarfyllt



f.h. LDGOS lögmannsþjónusta,
Bjarnfreður Ólafsson, lögmaður



f.h. PwC,
Friðgeir Sigurðsson, forstjóri
Ágúst Karl Guðmundsson
Lögmaður og ~~partner~~ *partner* at law
kt./ íd.no. 050380-5999

f.h. KPMG ehf. og KPMG Law ehf.,
Ágúst Guðmundsson, lögmaður