

Tillaga til þingsályktunar

um breytingu á embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Flm.: Oddný G. Harðardóttir, Ágúst Ólafur Ágústsson, Guðjón S. Brjánsson,
Guðmundur Andri Thorsson, Helga Vala Helgadóttir,
Logi Einarsson, María Hjálmarsdóttir.

Alþingi ályktar að fela fjármála- og efnahagsráðherra að skipa starfshóp sem vinni drög að lagafrumvarpi sem kveði á um breytingu á embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins í þá veru að embættinu verði veitt ákærvald og heimild til saksóknar í þeim málum sem það rannsakar. Í starfshópnum eigi a.m.k. sæti sérfræðingar frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og frá dómsmálaráðuneyti sem og fulltrúar tilnefndir af skattrannsóknarstjóra ríkisins, héraðssaksóknara og ríkissaksóknara. Ráðherra leggi fram lagafrumvarp sem byggist á vinnu starfshópsins á 151. löggjafarþingi.

Greinargerð.

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 og mörgum skýrslum og greiningum. Fyrirkomulagið sem er við lýði 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.

Eins og löggjöf er nú háttáð er þeim brotum sem þykja alvarleg samkvæmt niðurstöðum rannsókna skattrannsóknarstjóra vísað til héraðssaksóknara til „opinberrar rannsóknar og venjulegrar sakamálemeðferðar“ líkt og það er orðað í 1. másl. 1. mgr. 35. gr. reglugerðar nr. 373/2001, um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna. Er þá um að ræða vísun máls á grundvelli 4. mgr. 110. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og hliðstæðra ákvæða í öðrum skattalögum, sbr. einnig 38. gr. fyrrnefndrar reglugerðar. Samkvæmt hljóðan skattalaga-ákvæðanna er málum í þessum tilvikum vísað til „rannsóknar lögreglu“, en í 2. mgr. 8. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 47/2015, er kveðið á um að héraðssaksóknari annist m.a. rannsókn alvarlegra brota gegn 262. gr. almennra hegningarlaga og alvarlegra brota gegn skatta- og tollalögum. Ákvæði 2. mgr. 23. gr. laga um meðferð sakamála mælir fyrir um að héraðssaksóknari höfði sakamál vegna brota sem hann rannsakar samkvæmt lögreglulögum.

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 heldur séu rannsóknirnar alla jafna reistar 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 skattrannsóknarstjóra 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 en ekki sé þó um að ræða algjöra endurtekningu rannsóknar. Í flestum tilvikum höfðar héraðssaksóknari mál að öllu leyti samkvæmt niðurstöðum rannsókna skattrannsóknarstjóra og nær einvörðungu ef um einfaldari mál er að ræða. Í einhverju 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 saksóknar. Skattrannsóknarstjóra er ekki kunnugt um samsvarandi endurtekningu rannsókna í fyrirkomulagi annarra þjóða.

Að mati flutningsmanna væri það vel til þess fallið að auka skilvirkni að veita skattrannsóknarstjóra ákærvald í þeim málum sem embættið rannsakar. Í september 2019 voru 140 óafgreidd mál frá skattrannsóknarstjóra hjá héraðssaksóknara, sbr. eftirfarandi töflu.

Óafgreidd mál hjá embætti héraðssaksóknara í september 2019.

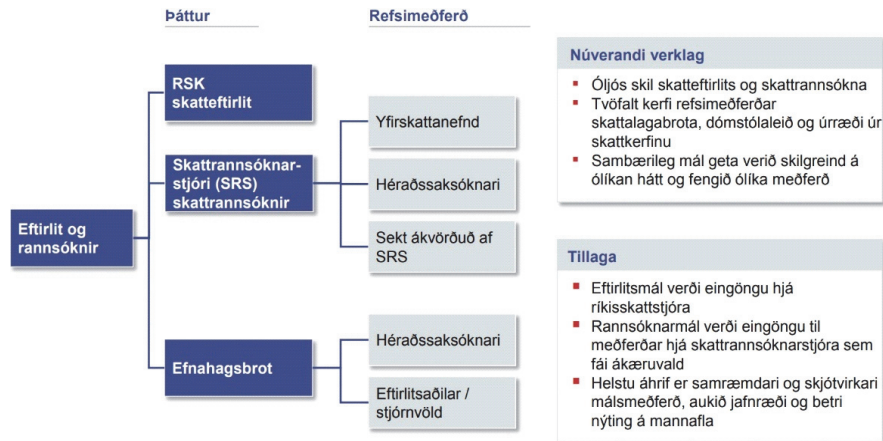
Óafgreidd mál	140 mál
Mál send 2015	6 mál
Mál send 2016	9 mál
Mál send 2017	11 mál
Mál send 2018	50 mál
Mál send 2019	64 mál

Á 120. löggjafarþingi lagði Jóhanna Sigurðardóttir, ásamt Bryndísi Hlöðversdóttur, fram þingsályktunartillögu um sérstakan ákæranda í efnahagsbrotum (180. mál) með það að markmiði að auka skilvirkni í þessum málaflokki. Í tillögunni var lagt til að fela dómsmálaráðherra að undirbúa frumvarp til laga um embætti sérstaks ákæranda í efnahagsbrotum sem sé sérhæfður í meðferð slíkra brota. Samkvæmt tillögunni átti sérstakur ákærandi að rannsaka meint efnahagsbrot ásamt því að fara með ákærvald í slíkum málum. Tillagan náði ekki fram að ganga.

Í nokkrum útgefnum skýrslum hefur verið fjallað um þá mögulegu lausn að færa jafnframt ákærvald í þessum málum til skattrannsóknarstjóra, þar á meðal í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á ríkislögreglustjóra frá árinu 2006 þegar saksókn efnahagsbrota heyrðu undir ríkislögreglustjóra. Í skýrslunni kemur m.a. fram að það sé mat Ríkisendurskoðunar að tvíverknaður felist í tilhögun þessara mála, svo sem skýrslutökur bæði hjá skattrannsóknarstjóra og lögreglu, sem lengir málsmeðferðartíma að óþörfu. Rannsóknir skattrannsóknarstjóra lúti sömu grundvallarreglum opinbers réttarfars og rannsóknir lögreglu. Skýrslur teknar hjá skattrannsóknarstjóra hafi þar af leiðandi sama sönnunargildi og skýrslur teknar hjá lögreglu. Að mati Ríkisendurskoðunar sé því formlega ekkert sem gerir þá kröfu að sakborningur sé kallaður til skýrslutöku eftir að máli hefur verið vísað til lögreglunnar. Til að koma í veg fyrir þennan tvíverknað og stuðla að styttri málsmeðferðartíma sé brýnt að skapa betri samfellu í rannsókn alvarlegra skattalagabrota. Að mati flutningsmanna eiga sömu sjónarmið við í dag.

Verkefnisstjórn um breytingar og umbætur á skattkerfinu frá 2016 kemst að svipaðri niðurstöðu og leggur til að rannsóknarmál verði eingöngu til meðferðar hjá skattrannsóknarstjóra sem fái ákærvald, sbr. eftirfarandi mynd af niðurstöðu verkefnisstjórnarinnar hvað þetta varðar úr kynningu á niðurstöðum hópsins. Myndin sýnir einnig vel hvernig skipulagi eftirlits og rannsókna er háttáð innan málaflokksins.

11 Skerpa á milli eftirlits og rannsókna til að koma í veg fyrir tvíverknað



Skattrannsóknarstjóri skal nú þegar gæta í sínum rannsóknaraðgerðum 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 lögreglurannsóknar“.

Sakamál vegna skattalagabrotu 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 í Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes frá 8. nóvember 2017 má sjá að tilhögun rannsóknar og saksóknar í skattamálum er hagað með mjög mismunandi hætti eftir ríkjum. Má almennt segja að þar séu aðilar að reyna að samtvinna annars vegar sérþekkingu á skattarétti og hins vegar skilvirkni ákærumeðferðar.

Hér má einnig nefna að peningaþvætti tengist oft skattsvikum og kemur fram í skýrslu fjármálaáðgerðahópsins (FATF) og áhættumati ríkislögreglustjóra frá því fyrir á árinu að skattalagabrot séu ein helstu frumbrot peningaþvættis. Rannsókn peningaþvættisbrota 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 samhliða þeim skattalagabrotum sem um ræðir. Hefur þeirri skipan einmitt verið komið á í Svíþjóð nú í ár.

Flutningsmenn telja 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 borðum embættanna. Því er lagt til að Alþingi álykti að fela fjármála- og efnahagsráðherra að skipa starfshóp sem vinni drög að lagafrumvarpi sem kveði á um breytingu á embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins í þá veru að embættinu verði veitt ákærvald og heimild til saksóknar í þeim málum sem það rannsakar.