

Nefndarálit

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

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ingibjörgu Helgu Helgadóttur frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Rögnu Bjarnadóttur og Hildi Sunnu Pálmadóttur frá dómsmálaráðuneytinu, Snorra Olsen, Elínu Ölmú Arthursdóttur og Stefán Skjaldarson frá Skattinum, Theodóru Emilsdóttur og Ólaf Guðmundsson frá skattrannsóknarstjóra, Ágúst K. Guðmundsson og Ævar Hrafn Ingólfsson frá KPMG, Bjarnfreð Ólafsson frá Logos, Helga Magnús Gunnarsson vararíkissaksóknara, Ólaf Þ. Hauksson héraðssaksóknara, Indriða H. Þorláksson og Skúla Eggert Þórðarson. Nefndinni bárust umsagnir og önnur erindi um málið frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, héraðssaksóknara, KPMG ehf., Logos, PricewaterhouseCoopers ehf., ríkissaksóknara, Skattinum og skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á fyrirkomulagi skattrannsóknna sem m.a. er ætlað að koma í veg fyrir að saksótt eða refsað verði tvívegis fyrir sama brot. Verði frumvarpið að lögum sameinast embætti skattrannsóknarstjóra og embætti ríkisskattstjóra undir stofnun Skattsins. Breytingunum er ætlað að auka skilvirkni í framkvæmd skattrannsóknna og bregðast við dómum Mannréttindadómstóls Evrópu þar sem málsmeðferð íslenskra yfirvalda vegna skattalagabrota var talin ganga gegn 4. gr. 7. samningsviðauka mannréttindasáttmála Evrópu. Um nánari skýringar á efnistöfum frumvarpsins vísast til greinargerðar með því.

Umfjöllun nefndarinnar.

Sameining embætta og samvinna.

Verði frumvarpið að lögum leggst embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins af sem sjálfstæð stofnun en verður þess í stað eining innan Skattsins sem ætlað verður að fara með rannsókn þeirra skattalagabrota sem ætla má að ljúka megi innan skattkerfisins. Í greinargerð með frumvarpinu kemur m.a. fram að með þessu móti sé stuðlað að einföldun kerfisins og gagnsæi þess og skilvirkni aukin. Þá verði skil þeirra mála sem lýkur innan stjórnsýslunnar annars vegar og þeirra mála sem hljóta sakamálarannsókn hins vegar gerð skýrari og fyrirsjáanlegri.

Við umfjöllun nefndarinnar komu fram ýmis sjónarmið um að aðrar leiðir væru vænlegri að settu marki en sú sem farin er með frumvarpinu. Þá var m.a. gagnrýnt að verkaskiptingu milli skattyfirvalda annars vegar og héraðssaksóknara hins vegar væru mörkuð óskýr skil sem líklega mundu leiða til vandkvæða í framkvæmd.

Frumvarpið byggist á skýrslum nefndar sem dómsmálaráðherra skipaði í samráði við fjármála- og efnahagsráðherra vegna fyrrgreindra dóma Mannréttindadómstóls Evrópu og á tilögum vinnuhóps sem komið var á fót í kjölfarið um nauðsynlegar lagabreytingar. Meiri hlutinn telur að með frumvarpinu sé stigið mikilvægt framfaraskref sem auka muni gæði málsmeðferðar vegna skattalagabrota. Meiri hlutinn bendir á að samhliða breytingunum verður til nýtt verklag og hefðir, m.a. um hvernig verkaskiptingu milli skattyfirvalda og ákærvalds

verður háttáð. Eðlilegt er að breytingarnar taki tíma. Hvetur meiri hlutinn til þess að rík samvinna fari fram á milli skattyfirvalda og saksóknara í því skyni að breytingarnar gangi sem best fyrir sig og farsælega verði leyst úr þeim vandkvæðum sem upp kunna að koma. Samkvæmt 10. gr. frumvarpsins skal ríkissaksóknari setja nánari fyriræli um hvaða málum skuli vísað til rannsóknar lögreglu. Í umfjöllun um 10. gr. í greinargerð frumvarpsins koma fram nánari sjónarmið um þá skiptingu. Hvetur meiri hlutinn jafnframt til þess að fyrirælin verði endurskoðuð með reglubundnum hætti í ljósi þeirrar reynslu sem kemst á eftir gildistöku frumvarpsins. Stuðlað verði að því að fyrirælin nýtist þannig sem best til að draga úr vafa og skerpa línur verkaskiptingar milli skattyfirvalda og ákærvalds.

Mál sem þegar eru til meðferðar.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að með frumvarpinu hefði átt að taka af skarið um að mál sem eru nú þegar til meðferðar fyrir dómstólum eða hjá héraðssaksóknara og varða sömu tilvik og skattaðilar hafa þegar sætt álagi á skattstofna vegna skyldu látin niður falla.

Í umsögn héraðssaksóknara til nefndarinnar kemur fram um þetta atriði að embættið legðist gegn afturvirkri lagasetningu í þá veru að frumvarpið hefði áhrif á þau mál sem þegar eru til rannsóknar hjá embættinu eða til meðferðar fyrir dómi. Fyrir lægi að beiting álags leiddi ekki sjálfkrafa til þess að um tvöfalda refsimeðferð væri að ræða sem teldist í andstöðu við mannréttindasáttmála Evrópu samkvæmt niðurstöðum Mannréttindadómstóls Evrópu. Þvert á móti væri fallist á það af hálfu dómstólsins að unnt væri að beita álagi af hálfu álagningar- aðila og refsimeðferð af hálfu ákærvalds væru málin rekin samþætt í tíma og efni af hálfu bæði skattyfirvalda og ákærvalds. Ákæranda bæri að taka afstöðu til þess hvort sækja skyldi sakborning til saka eða ekki að rannsókn lokinni og teldi hann niðurstöðu rannsóknar ekki líklega til sakfellingar léti hann málið niður falla við svo búid. Í tilviki skattalagabrota væri við þetta mat tekin afstaða til þess hvort máli væri þannig háttáð að það uppfyllti áskilnað mannréttindadómstólsins. Ef svo væri ekki væru mál felld niður og hefðu það orðið örlög allnokkurra mála. Héraðssaksóknari teldi því ekki rétt að löggjafinn hlutaðist til um að raska grundvelli þeirra mála sem nú sættu meðferð með lagasetningu enda kynni það m.a. að hafa neikvæð áhrif á fyrirsjáanleika refsimála og skapa álitaefni um endurupptöku margra dóma.

Meiri hlutinn fellst á sjónarmið héraðssaksóknara um að óskynsamlegt væri að löggjafinn hlutaðist til um meðferð mála hjá ákærvaldi eða fyrir dómstólum með afturvirkri lagasetningu. Að því sögðu tekur meiri hlutinn fram að hann telur, m.a. í ljósi ítrekaðra aðfinnslna mannréttindadómstólsins, að í þeim málum sem hér um ræðir sé lítið svigrúm til að túlka vafa öðruvísi en sakborningum í hag. Hvetur meiri hlutinn til þess að þau mál sem þegar eru til meðferðar og svo er háttáð um eins og um hefur verið fjallað verði gaumgæfð sérstaklega í þessu skyni með tilliti til forsendna dóma mannréttindadómstólsins og meðferð þeirra ekki haldið áfram nema af ríku tilefni.

Breytingartillögur meiri hlutans.

Álag samhliða sektum eða annarri refsingu (ný grein).

Í 7. og 14. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um tekjuskatt annars vegar og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda hins vegar. Ákvæðunum er m.a. ætlað að koma í veg fyrir að álagi verði beitt samhliða sektum eða annarri refsingu vegna skattalagabrota. Nauðsynlegt er að bæta sambærilegu ákvæði við lög um virðisaukaskatt. Meiri hlutinn leggur til að á eftir 27. gr. frumvarpsins komi ný grein í þessu skyni.

Gildistaka.

Meiri hlutinn leggur til að lögin öðlist gildi 1. maí 2021.

Tæknilegar breytingar.

Meiri hlutinn leggur til allnokkrar tæknilegar breytingar sem eru til lagfæringar og þarfnast ekki skýringar. Breytingunum er ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif. Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerð er til laga um á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 15. mars 2021.

Óli Björn Káráson,
form.

Brynjar Nielsson,
frsm.

Bryndís Haraldsdóttir.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Þórarinn Ingi Pétursson.