

Reykjavík, 15. nóvember 2020

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum er varða rannsókn og saksókn í skattalagabrotum (tvöföld refsing, málsmeðferð)

Hér er til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum er varða rannsókn og saksókn í skattalagabrotum, sbr. mál nr. 235/2020 á samráðsgátt ríkisstjórnarinnar. Samkvæmt kynningu fjármála- og efnahagsráðuneytis á frumvarpinu er meginmarkmið frumvarpsins að útiloka beitingu álags samhliða stjórnvaldssektum eða refsingum vegna skattalagabrota. Síðar segir: „Jafnframt er lagt til að embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins verði sérstök eining innan Skattsins, sem sameinist embætti ríkisskattstjóra.“ Látið er í það skína að þessi tvö mál, beiting álags og embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins, séu skyld, einkum m.t.t. langs málsmeðferðartíma og réttaröryggis þeirra sem hafa verið til rannsóknar hjá embættinu. Þetta er svo rökstutt með því að vísa til Mannréttindadómstóls Evrópu. Með öðrum orðum er gefið til kynna að embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins sé meginorsök vandans, enda er niðurlagning embættisins meginefni frumvarpsins. Hér verða gerðar nokkrar athugasemdir við þennan máltilbúning.

Samkvæmt núverandi skipulagi fer rannsókn skattalaga brota þannig fram að:

- embætti ríkisskattstóra sér um eftirlit með tekjuskatti og lögum um aðra skatta og gjöld sem honum er falin innheimta á. Vakni grunur um skattsvik vísar hann málinu til skattrannsóknarstjóra ríkisins.
- skattrannsóknarstjóri ríkisins tekur við málum frá ríkisskattstjóra en embættið getur einnig hafið sjálfstæða rannsókn. Við lok máls tekur embættið saman skýrslu um rannsóknina og niðurstöður hennar og sendir ríkisskattstjóra. Í framhaldinu er tekin ákvörðun um málið á grundvelli endurákvörðunarheimilda embættis ríkisskattstjóra og refsimeðferð ákvörðuð eftir eðli máls. Refsimeðferð getur verið sektarmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra, sektarmeðferð hjá yfirséðanefnd, eða refsimeðferð hjá dómstólum eftir sakamálarannsókn hjá lögreglu og héraðssaksóknara.

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að mikill ágreiningur ríki milli þeirra embætta sem koma að rannsókn og saksókn skattalagabrota, auk viðkomandi ráðuneyta, þ.e. dómsmálaráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis, og greinilegt að víða er pottur brotinn, einkum í dómskerfinu. Í greinargerðinni kemur m.a. fram eftirfarandi: „Umfangsminni mál eru leidd til lykta innan skattkerfisins með góðum árangri við innheimtu sekta en stærri mál sem eru leidd til meðferðar í refsivörslukerfinu eru oftast felld niður ... eða þá að refsing vegna þeirra skilar ekki viðunandi árangri og þar innheimtast sektir illa.“ Þá er einnig tekið fram að að: „Í sumum tilvikum hefur einnig þurft að taka skýrslu á ný af þeim sem borinn er sökum við rannsókn héraðssaksóknara, eftir að mál hefur verið sent embættinu

frá skattrannsóknarstjóra“. Þetta hefur óneitanlega í för með sér að allur málarekstur lengist. Í þeim málum sem Mannréttindadómstóllinn hefur tekið til meðferðar, og eru kveikjan að þessari lagasetningu, er þessi dráttur rakinn til dómskerfisins. Mál Jóns Ásgeirs varði t.d. 9 ár og 3 mánuði, þar af aðeins rúmlega eitt ár hjá skattyfirvöldum. Breyting á embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins bætir ekki umrædda meðferð, nema síður sé. Einnig er tekið fram að mótast hafi viðmið um það hvað teljist til alvarlegra efnahagsbrota í dómaframkvæmd Hæstaréttar og Landsréttar, en þau viðmið eru mun lægri en á hinum Norðurlöndunum, sem leiðir til þess að of mörg mál eru send til rannsóknar og saksóknar innan refsivörslukerfisins. Þá er bent á að upplýsingaskiptasamningar um skattamálefni muni ekki nýtast lögregluvirkum þar sem þeir eru á forræði skattkerfisins. Það mætti auðvitað auka samstarf þeirra við skattkerfið en það þýðir vitaskuld töf á málum.

Í frumvarpinu er horft til Norðurlanda varðandi uppbyggingu stofnana en það á ekki beinlínis við um skattrannsóknir vegna ólíkrar „menningar“. Hér má til dæmis benda á að á stríðsárunum á fimmta áratugnum námu skattsvikin á Íslandi 6-8% af landsframleiðslu. Í kjölfarið var stofnað sérstakt embætti skattadómara. Miklar vonir voru bundnar við embættið sem heyrði beint undir dómsmálaráðherra en því miður virðist sem eitthvað af gögnunum sem hann var látinn safna hafi ratað í erlend sendiráð. Um svipað leyti fór fram mikil eignakönnun til þess að freista þess ná tökum á illa fengnu fé, en slík eignakönnun fór einnig fram á hinum Norðurlöndunum. Í Danmörku var hún t.d. framkvæmd til að ná til þeirra sem höfðu svikið undan skatti. Sömu sögu er að segja frá Noregi. Hérlandis var markmiðið að veita skattsvikurum grið. Fimmtán árum síðar ákváðu stjórnvöld að veita skattsvikurum aftur grið en á sjöunda áratug 20. aldar námu skattsvikin 6-9% af landsframleiðslu. Að kröfu verkalýðshreyfingarinnar var þó stofnað embætti skattrannsóknarstjóra. Sá fyrsti sem gegndi stöðunni reyndist hins vegar „of duglegur“, eins og hann sagði sjálfur, og lét af embætti. Sama ár og embætti skattrannsóknarstjóra var stofnað var ríkisskattanefnd lögð niður. Hún hafði tekið kvótamálin til rannsóknar. Að síðustu má minna á að á áratugnum áður en núverandi skattrannsóknarstjóri ríkisins tók við námu skattsvik allt að 11% af landsframleiðslu, eða um 300 miljörðum á hverju ári m.v. núverandi landsframleiðslu. Það eru ekki mörg lönd sem geta státað af slíkum tölum en til samanburðar má geta þess að skattsvikin á hinum Norðurlöndum nema um 3% af landsframleiðslu. Í kjölfar þessara miklu skattsvika komu Panamaskjölin í ljós, en þar á lista voru 3 íslenskir ráðherrar, m.a. núverandi fjármálaráðherra og yfirmaður núverandi skattrannsóknarstjóra ríkisins.

Vandi skattkerfisins liggur því ekki í stofnunum ríkisins heldur er hann pólitískur. Ekki er hægt að rekja færslu embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins undir embætti ríkisskattstjóra til dóma Mannréttindadómstóls og færi best á að fresta afgreiðslu þess þáttar frumvarpsins. Hins vegar þarf að styrkja embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins, færa rannsókn peningaþvættis undir embættið og veita embættinu ákærvald.

Virðingarfyllt,
Jóhannes Hraunfjörð Karlsson