



NIÐURSTÖÐUR SAMRÁÐS Í MÁLINU

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

Nr. 235/2020 í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is

Efnisyfirlit

1.	Pátttaka.....	2
2.	Sjónarmið umsagnaraðila og viðbrögð við þeim.....	2
3.	Næstu skref.....	4

Nóvember 2020

1. Þátttaka

	Einstaklingar	Lögaðilar
Umsagnaraðilar	Jóhannes Hraunfjörð Karlsson.	Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins og Viðskiptaráð Íslands.
	Bjarnfreður H. Ólafsson	PricewaterhouseCoopers ehf.
Samtals	2	2

Upplýsingar um málsefni, umsagnarfrest og annað fyrirkomulag er að finna í samráðsgáttinni á Ísland.is, slóð á málið: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2824](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2824)

2. Sjónarmið umsagnaraðila og viðbrögð við þeim

Fjórar umsagnir bárust við frumvarpsdrögin á samráðsgátt stjórnvalda. Sameiginleg umsögn barst frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins og Verslunarráði Íslands (samtökin), auk umsagna frá Jóhannesi Hraunfjörð Karlssyni, Bjarnfreði H. Ólafssyni og PricewaterhouseCoopers ehf. (PwC).

Í umsögn samtakanna kemur fram að ákvæði frumvarpsins sem ætlað er að koma í veg fyrir endurtekna málsmeðferð séu framfaraskref sem tryggi réttláta málsmeðferð þeirra sem sökum séu bornir, en ljóst sé að þessi mál hafi verið í ólestri í talsverðan tíma. Það fyrirkomulag sem hafi verið við lýði hafi valdið réttaróvissu og lengt málsmeðferð, með tilheyrandi kostnaði fyrir bæði málsaðila og stjórnvöld. Hvað varði sameiningu skattrannsóknarstjóra ríkisins og Skattsins sé núgildandi kerfi að vissu leyti ógagnsætt þar sem embætti ríkisskattstjóra sinni skatteftirliti en skattrannsóknarstjóri ríkisins rannsóknum skattamála og í vissum tilfellum sé um að ræða kæruheimild til yfirséðanefndar. Þá séu alvarlegri skattalagabrot rannsökuð af héraðssaksóknara. Nauðsynlegt sé að viðbrögð við skattalagabrotum séu skýr og afmörkuð svo augljóst sé hvað ráði því hvar mál sé til rannsóknar. Samtökin telja þær breytingar sem felist í sameiningunni vera framfaraskref, en telja þó mikilvægt að leitað sé leiða til að auka skilvirkni innan kerfisins enn frekar. Í frumvarpinu komi fram að sveigjanleiki felist í sameiningu skattrannsóknarstjóra ríkisins og Skattsins enda megi með henni ná fram hagræðingu með sameiningu kerfa, stoðþjónustu og annarri sameiginlegri starfsemi innan skattkerfisins. Af frumvarpinu að dæma sé óljóst hve mikill ávinningur verði af sameiningunni hvað þetta varði enda komi einnig fram að engin störf skuli lögð niður. Að mati samtakanna sé mikilvægt að nánari skýringar verði gefnar á því í hverju umrædd hagræðing felist.

Jóhannes Hraunfjörð Karlsson tekur fram í umsögn sinni að vandi skattkerfisins liggi ekki í stofnunum ríkisins heldur sé hann pólitískur. Best færi á því að fresta þeim þætti frumvarpsins sem snúi að færslu embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins undir embætti ríkisskattstjóra. Styrkja þurfi embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins, færa rannsókn peningapvættis undir embættið og veita embættinu ákærvald.

Í umsögn Bjarnfreðs H. Ólafssonar kemur fram að fjöldi refsímála séu í dómskerfinu sem líkleg séu til að fara gegn banni við tvöfaldri málsmeðferð þar sem sakborningar hafi þegar mátt þola álag á skattstofna hjá embætti ríkisskattstjóra og séu nú í annarri refsimeðferð vegna sömu brota fyrir dómstólum. Bæta þurfi bráðabirgðaákvæði við frumvarpið þar sem tekið sé fram að fella beri niður slík refsímál fyrir dómstólum. Jafnframt eru lagðar til lagabreytingar vegna þeirra mála sem sloppið hafa inn í refsimeðferð í annað sinn fyrir gildistöku bráðabirgðaákvæða laga nr. 33/2020. Umsagnaraðili telur að ganga hefði mátt lengra í frumvarpinu með því að leggja embætti

skattrannsóknarstjóra ríkisins niður og skipta starfsmönnum embættisins milli Skattsins og héraðssaksóknara. Þá er tekið undir það sem fram kemur í frumvarpinu að ekki sé raunhæft að veita skattrannsóknarstjóra ríkisins ákærvald. Í umsögninni kemur einnig fram að útgáfa fyrirmæla ríkissaksóknara sé of almenn en hún þurfi að vera skýr í lögum og reglum. Að lokum er bent á að heimild skattrannsóknarstjóra til að ákvarða sekt lægri en lágmarkið verði einnig fengin dómara í refsímáli fyrir dómstólum.

PwC lýsir í umsögn sinni yfir ánægju með það meginmarkmið frumvarpsins að standa vörð um skilvirkt kerfi skatteftirlits og rannsókna en um leið að einfalda alla málsmeðferð. Hins vegar verði að telja ámælisvert að standa ekki vörð um réttindi þeirra skattaðila sem nú þegar hafi sætt álagi á skattstofna við endurákvörðun ríkisskattstjóra en eru nú til meðferðar hjá héraðssaksóknara eða refsimeðferð fyrir dómstólum. PwC telur heppilegra að vera með hreinan aðskilnað á milli þeirra mála sem sæti eftirliti og álagningu á stjórnsýslustigi, þ.e. hjá Skattinum og þeirra sem sæti refsimeðferð. Þeim aðskilnaði verði best náð með því að færa rannsókn alvarlegri skattalagabrota til embættis héraðssaksóknara. Vakin er sérstök athygli á þeirri leið sem farin hefur verið í Finnlandi og mælst til þess að sú leið verði tekin til nánari athugunar og efni frumvarpsins verði endurmetið með hliðsjón af henni.

Eins og fram kemur í frumvarpinu var það unnið af vinnuhópi sem skipaður var í kjölfar skýrslu nefndar um rannsókn og saksókn skattalagabrota. Verkefni vinnuhópsins fólst í samningu frumvarps þar sem lagðar yrðu til breytingar á efnisreglum, stofnanauppbyggingu og samstarfi sem hefði í för með sér að tvöföldum refsingum verði ekki beitt við rannsókn og saksókn skattalagabrota. Vinnuhópurinn fundaði með fulltrúum þeirra stofnana sem málið snertir, átti með þeim samráð og skoðaði auk þess ýmsar aðrar leiðir að settu marki. Er frumvarpið afrakstur þeirrar vinnu og hefur að geyma þær tillögur að lagabreytingum sem best þóttu fallnar til að ná þeim markmiðum sem vinnuhópnum var falið að útfæra og mótun stefnu til framtíðar. Tillögurnar eiga að ná því markmiði með skýrari verkaskiptingu þeirra embætta sem koma að rannsókn og saksókn skattalagabrota og skjótari málsmeðferð þeirra mála. Með skýrara stofnanafyrirkomulagi, sem meðal annars felur í sér einfaldari og styttri málsmeðferðartíma, er stefnt að því að styrkja enn frekar eftirlit og rannsóknir á skattundanskotum. Verður að telja skynsamlegt að stíga varlega til jarðar í fyrstu en komi ágallar á framkvæmd í ljós síðar verði brugðist við þeim. Telja verður að þrátt fyrir að sameiningin sem slík leiði ekki til uppsagna starfsmanna geti hún leitt til stjórnunarlegs og fjárhagslegs ávinnings. Augljóst er að töluverð hagræðing mun nást fram í stoðþjónustu og samnýtingu húsnæðis sem aftur getur leitt til mun öflugri skattrannsókna og -eftirlits. Með sameiningu tollstjóra og ríkisskattstjóra í máí síðastliðnum reyndust felast töluverð samlegðaráhrif og er ekki von á öðru en að svo verði einnig með sameiningu skattrannsóknarstjóra ríkisins og embættis ríkisskattstjóra. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ríkissaksóknari gefi nánari fyrirmæli um hvaða málum skuli vísað til rannsóknar lögreglu. Samkvæmt 21. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, gefur ríkissaksóknari út almennar reglur og fyrirmæli um meðferð ákærvalds. Útgáfa fyrirmæla um hvaða brot gegn skattalöggjöfinni fara í rannsókn hjá lögreglu er því byggð á lögum og telja verður að ákvæðið sé nægilega skýrt svo að unnt sé að byggja á því og þar með uppfylli það skilyrði lögmætisreglunnar. Heimildin til útgáfu fyrirmæla ríkissaksóknara var sett með 2. mgr. 27. gr. laga um meðferð opinberra mála, nr. 19/1991, og hélst óbreytt með gildistöku laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Fyrirmæli ríkissaksóknara sem í gildi eru um meðferð ákærvalds eru skýr og telja verður að þau gefi ekki tilefni til mistúlkunar. Í greinargerð með frumvarpi þessu eru sett viðmið fyrir ríkissaksóknara um til hvers eigi að líta við gerð fyrirmælanna. Þá er lagt til með frumvarpinu að lögfestar verði sektarheimildir skattrannsóknarstjóra og þær auknar verulega. Er þetta allt gert í því miði að koma í veg fyrir tvöfalda refsingu innan skattkerfisins og er talið að skurðpunkturinn um hvaða mál fari í refsimeðferð eða hljóti meðferð innan skattkerfisins sé skýr. Gert er ráð fyrir því að kveðið verði á um nánari skil á skatteftirliti og -rannsóknum í reglugerð um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna, nr. 373/2001, auk þess sem ríkisskattstjóri skeri úr um í hvorn farveg mál fari í vafatilvikum. Þar með ættu jafnframt að mótast viðmið innan skattkerfisins um hvenær mál skulu sæta sérstakri skattrannsókn.

3. Næstu skref

Fyrirhugað er að frumvarp til laga um breytingu á lögum er varða rannsókn og saksókn í skattalagabrotum (tvöföld refsing, málsmeðferð) verði lagt fram á Alþingi á 151. löggjafarþingi 2020-2021.