



**SKÝRSLA UM EFTIRFYLGNI:
EFTIRLIT MEÐ INNHEIMTU SEKTA
OG SAKARKOSTNAÐAR (2009)**

OKTÓBER 2012

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
VIÐBRÖGÐ INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS VIÐ ÁBENDINGUM	6
1 INNGANGUR	8
2 EFTIRLIT MEÐ INNHEIMTU SEKTA OG SAKARKOSTNAÐAR.....	9
2.1 Útdráttur úr skýrslunni frá 2009	9
2.2 Viðbrögð við ábendingum	10
3 PRÓUN INNHEIMTU DÓMSEKTA	12
3.1 Innheimta dómsekta á árunum 2007–11	12
3.2 Þróun á innheimtu / fullnustu dómsekta	13
3.3 Fullnusta vararefsingar vegna dómsekta.....	15

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Í skýrslunni *Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar* (júni 2009) leitaðist Ríkisendurskoðun við að meta hvernig staðið hefði verið að innheimtu sekta og sakarkostnaðar sem dómstólar úrskurðuðu á árunum 2000–06. Sérstaklega var kannað hversu stór hluti dómsekta fékkst greiddur og í hve miklum mæli var gripið til vararefsingar, þ.e. afplánunar í fangelsi eða fullnustu slíkrar refsingar í formi ólaunaðrar samfélagsþjónustu. Til samanburðar var hugað að því hvernig staðið væri að innheimtu sekta og sakarkostnaðar í Danmörku, Noregi og Svíþjóð.

Meginniðurstaða Ríkisendurskoðunar var sú að mjög lítil hluti dómsekta umfram 8 m.kr. fékkst greiddur. Á árunum 2000–06 voru 75 einstaklingar dæmdir til að greiða sekt að þeirri fjárhæð, alls um 1,9 ma.kr. Í öllum tilvikum var um að ræða skattalagabrot. Einungis þrír þessara einstaklinga greiddu sekt sína, alls 42 m.kr. Þá afplánuðu sjö einstaklingar vararefsingu í fangelsi vegna alls 376 m.kr. sektar. Samtals 61 einstaklingur fullnustaði hins vegar slíka vararefsingu með samfélagsþjónustu vegna alls 1,4 ma.kr. sektar. Loks voru sektir ógreiddar eða afskrifaðar í fjórum tilvikum vegna alls 69 m.kr.

**DÓMSEKTIR AÐ LITLU
LEYTI GREIDDAR**

Í skýrslunni kom fram að innheimtukerfi sekta og sakarkostnaðar í Danmörku, Noregi og Svíþjóð var að því leyti frábrugðið því íslenska að þar var lögð megináhersla á að innheimta sektir og sakarkostnað. Þar höfðu innheimtustofnanir mun ríkari lagaheimildir til að kanna eigna- og fjárhagsstöðu einstaklinga en sambærileg stofnun hafði hér á landi og í öllum löndunum var þeirri heimild mikið beitt að draga sektarfjárhæð frá launum. Í sumum landanna var einnig heimilt að frysta bankainnstæður sektarþola. Hvergi nema á Íslandi var hægt að fullnusta vararefsingu sekta með samfélagsþjónustu.

Í skýrslunni beindi Ríkisendurskoðun nokkrum ábendingum til dóms- og kirkjumálaráðuneytis (nú innanríkisráðuneyti) sem miðuðu einkum að því að efla innheimtu sekta. Meðal annars var lagt til að stjórnvöldum yrði heimilað að kyrretja eignir einstaklinga þegar sakfelling lægi fyrir, kanna fjárhagsstöðu þeirra og þar með greiðslugetu á skattframtölum og í bankakerfinu og draga sektarfjárhæð frá launum þeirra. Eins var bent á að tengja þyrfti saman upplýsingakerfi réttarvörslukerfisins svo að rekja mætti feril mála frá rannsókn til fullnustu. Þá var bent á að fjölga þyrfti fangelsisrýmum svo að haga mætti vararefsingu í samræmi við dóma. Loks var hvatt til þess að metnar yrðu afleiðingar þess að vararefsing sektardóma væri fullnustuð með samfélagsþjónustu í jafnmiklum mæli og gert væri. Í þessu sambandi var einnig vakin athygli á því að eðlilegra væri að mæla fyrir um samfélagsþjónustu í almennum hegningarlögum en í lögum um fullnustu refsinga eins og nú er gert, þ.e. skilgreina ætti hana sem eina tegund refsinga og fela dómstólum að ákvarða slík viðurlög.

**MIKILVÆGT AÐ EFLA
INNHEIMTUADGERÐIR**

Nú þremur árum eftir birtingu skýrslu Ríkisendurskoðunar hefur um það bil helmingi ábendinga hennar verið hrint í framkvæmd. Alþingi samþykkti á árunum 2009–11 heimildir í almennum hegningarlögum og skattalögum til að gera eignir upptækar eða kyrrsetja þær. Þá vannur innanríkisráðuneyti um þessar mundir að heildarendurskoðun laga nr. 49/2005 um fullnustu refsinga og að langtímaáætlun á sviði fullnustumála og er stefnt að því að endurskoðað frumvarp um fullnustu refsinga verði lagt fyrir Alþingi á haustþingi 2012. Ráðuneytið er hvatt til að vinna áfram með markvissum hætti að þessum þáttum og ljúka þeim. Við þetta er því að bæta að fjölgun fangelsisrýma í bráðabirgðahúsnæði að Bitru og síðar að Sogni átti m.a. að nýtast við að fullnusta vararefsingu fésekta. Vegna erfiðrar stöðu í afplánun óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga hefur það ekki gengið eftir.

Athugun Ríkisendurskoðunar um mitt ár 2012 leiddi einnig í ljós að lítið hefur miðað við að bæta innheimtu dómsekta. Á síðustu fimm árum, þ.e. frá byrjun árs 2007 til ársloka 2011, voru 134 refsingar til fullnustu hjá Fangelsismálastofnun vegna brota á ákvæðum skattalaga. Sektirnar voru á bilinu 8–120 m.kr. og nam heildarfjárhæð þeirra um 4 ma.kr.

Áætlað er að um 5% þessarar fjárhæðar muni innheimtast, þ.e. um 200 m.kr., en að refsing muni sem fyrr í langflestum tilvikum fullnustuð með 40–480 klst. samfélagsþjónustu sem dreifast munu á tvo til fjórtán mánuði eftir lengd refsingar.

Að mati Ríkisendurskoðunar er verulegt áhyggjuefni hve illa gengur að innheimta dómsektir og fækka þeim tilvikum þegar beita þarf vararefsingu, hvort heldur með afplánun í fangelsi eða með samfélagsþjónustu. Af þeim sökum beinir Ríkisendurskoðun eftirfarandi ábendingum til innanríkisráðuneytis.

ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR TIL INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

1. BÆTA ÞARF AÐGENGI INNHEIMTUAÐILA AÐ FJÁRHAGSUPPLÝSINGUM

Veita þarf innheimtuaðilum öflugri lagaleg úrræði en þau nú hafa til að hindra að eignum eða fjármunum sé skotið undan þegar sakfelling liggur fyrir og gerð er krafa um fjársektir. Í því samhengi er mikilvægt að rýmka lagaheimildir innheimtuaðila til að kanna fjárhagsstöðu sektarþola í bankakerfinu og auðvelda þeim aðgang að eignaskráum þeirra.

2. LÖGFESTA ÞARF HEIMILD TIL AÐ DRAGA SEKTARFJÁRHÆÐ FRÁ LAUNUM

Til að efla innheimtu dómsekta er mikilvægt að innheimtuaðilum verði heimilað með lögum að beita launaafdrætti, þ.e. að krefjast þess að launagreiðandi sektarþola haldi eftir hluta launa hans. Hvatt er til nauðsynlegrar lagabreytingar í þessu skyni.

3. TENGJA ÞARF UPPLÝSINGAKERFI ALLRA AÐILA RÉTTARVÖRSLUKERFISINS

Hvatt er til að upplýsingakerfi allra aðila réttarvörslukerfisins verði tengd saman. Þannig má koma í veg fyrir margskráningu sömu upplýsinga, tryggja öryggi gagna og auðvelda að rekja feril mála frá rannsókn til fullnustu.

NÝJAR / BREYTTAR ÁBENDINGAR TIL INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

1. RÝMKA ÞARF HEIMILDIR TIL GREIÐSLUSAMNINGA

Lögum samkvæmt er heimilt að greiða sektir með afborgunum og er miðað við að greiðslufrestur sé almennt ekki lengri en eitt ár. Ríkisendurskoðun hvetur til þess að kannað verði hvort ekki ætti að rýmka þessar heimildir, þ.e. leyfa samninga þar sem greiðslufrestur er lengri en eitt ár.

2. TAKMARKA BER HEIMILDIR TIL AÐ FULLNUSTA VARAREFSINGU FÉSEKTA MEÐ SAMFÉLAGSÞJÓNUSTU

Ríkisendurskoðun telur óeðlilegt að vararefsing fésekta sé fullnustuð í jafnríkum mæli og nú er gert með samfélagsþjónustu. Færa má rök fyrir því að þetta fyrirkomulag eigi nokkurn þátt í því hve lítill hluti dómsekta skilar sér í ríkissjóð. Með því er einnig vegið að þeim varnaðaráhrifum sem háum sektum eða fangelsisvist vegna skattalagabrota er ætlað að hafa. Að óbreyttum lögum um fullnustu refsinga telur Ríkisendurskoðun því að setja eigi sektarþolum þrengri skorður til að fullnusta refsingu sína (sekt eða fangelsisvist) með samfélagsþjónustu. Þar mætti t.d. miða bæði við lágmarks- og hámarkssektarfjárhæð en ekki einungis lágmarksfjárhæð eins og nú er.

VIÐBRÖGÐ INNANRÍKISRÁÐUNEYTTIS VIÐ ÁBENDINGUM

ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR TIL INNANRÍKISRÁÐUNEYTTIS

1. BÆTA ÞARF AÐGENGI INNHEIMTUAÐILA AÐ FJÁRHAGSUPPLÝSINGUM

„Ráðuneytið bendir á að nefnd hefur verið að störfum við að semja drög að frumvarpi til nýrra fullnustulaga. Í drögum sem liggja fyrir er m.a. lagt til að innheimtuaðila verði veitt heimild til að fara fram á launaafdrátt við launagreiðanda sökunauts. Ráðherra hefur ákveðnar efasemdir um þessa tillögu en hún er til nánari skoðunar. Þá er lagt til að auk aðgangs að fasteigna-, skipa og ökutækjaskrá til eignakönnunar verði innheimtuaðila heimilt að kanna eignir sem varðveittar kunni að vera í bönkum, sparisjóðum og öðrum fjármálafyrirtækjum, þ.m.t. innlán. Fjármálafyrirtækjum verði skylt, verði frumvarpið að lögum, að upplýsa innheimtuaðila um eignastöðu viðskiptamanna sinna skv. beiðni þar um. Loks er lagt til að hafi sökunautur, á síðustu 6 mánuðum fyrir brotadag eða frá brotadegi þar til rannsókn hófst, ráðstafað fjármunum sínum eða átt þannig viðskipti að verulega frábrugðið þykir því sem almennt gerist og ætla má fjárhag hans bágari fyrir vikið, getur innheimtuaðili gert aðför í verðmætum sem án slíks gernings hefðu verið í eigu sökunautar. Framangreind úrræði eru í samræmi við þær heimildir sem innheimtuaðilar á öðrum Norðurlöndum hafa.“

2. LÖGFESTA ÞARF HEIMILD TIL AÐ DRAGA SEKTARFJÁRHÆÐ FRÁ LAUNUM

„Ráðuneytið vísar til svars við lið 1. hér að ofan.“

3. TENGJA ÞARF UPPLÝSINGAKERFI ALLRA AÐILA RÉTTARVÖRSLUKERFISINS

„Ráðuneytið vinnur nú að mótun innanríkisstefnu sem mun ná yfir alla málaflokka ráðuneytisins. Til stuðnings við innanríkisstefnu verða unnar átta aðgerðaráætlanir þ.á.m. áætlun um réttaröryggi. Áætlun um réttaröryggi mun ná yfir samspil réttarvörslukerfisins; rannsókn lögreglu, saksókn, dómstóla og fullnustu. Markmiðið er að tryggja borgurunum skilvirka málsmeðferð í kerfinu með því að útdeila fjármunum þannig að þeir nýtist sem best og að starfsemin sé skilvirk og hagkvæm. Tenging á milli upplýsingakerfa lögreglu, saksóknara, héraðsdómstóla, Hæstaréttar, ríkissaksóknara, sakaskrár, Fangelsismálastofnunar og innheimtumiðstöðvar er mikilvægur liður í því að ná ofangreindu markmiði. Hins vegar bendir ráðuneytið á að huga þarf sérstaklega að tvennu. Annars vegar öryggi upplýsinga og hins vegar fjármögnun. Fjármagn til að uppfæra og tengja kerfin eða útbúa miðlægt kerfi allra embættanna er ekki tryggt og miðað við fjárhagsstöðu þeirra aðila sem um ræðir er viðbótarfjárveiting nauðsynleg.

Ráðuneytið bendir á að nú þegar er hægt að kalla upp allar upplýsingar um feril máls í lögreglukerfinu frá því að rannsókn máls hefst og þar til ákærandi skráir í kerfið um lyktir málsins skv. lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008.

Þá vinnur Dómstólaráð nú að þarfagreiningu vegna nýrrar málaskrár. Forsenda fyrir vali á málaskrá er að auðvelt sé að tengjast öðru kerfi. T.d. verður mögulegt að senda upplýsingar úr lögreglukerfinu og öfugt.

Engin vinna hefur farið fram varðandi samtengingu lögreglukerfisins við kerfi Fangelsismálastofnunar. Lögreglan hefur þó upplýsingar um það hvort einstaklingar sitji inni, eru á skilorði, á reynslulausn, á boðunarlista o.fl.“

NÝJAR / BREYTTAR ÁBENDINGAR TIL INNANRÍKISRÁÐUNEYTIS

1. RÝMKA ÞARF HEIMILDIR TIL GREIÐSLUSAMNINGA

„Í drögum að frumvarpi því sem getið er um í 1. tölulið er gert ráð fyrir því að heimilt verði að greiða sekt með afborgunum. Lagt er til að miða skuli greiðslusamning við 12 mánuði í senn, en heimilt verði að framlengja greiðslusamning að þeim tíma liðnum.“

2. TAKMARKA BER HEIMILDIR TIL AÐ FULLNUSTA SEKTARDÓMA MEÐ SAMFÉLAGSÞJÓNUSTU

„Ráðuneytið bendir á að ekki sé hægt að setja sektarþolum þrengri skorður til að fullnusta refsingu sína með samfélagsþjónustu að óbreyttum lögum. Í drögum að frumvarpi því sem greint er frá hér að framan er ekki lögð til breyting á núverandi fyrirkomulagi að öðru leyti en því að lagt er til að heimilt verði, innheimtist fésekt ekki að fjárhæð 100.000 kr. eða hærrí, að fullnusta hana með samfélagsþjónustu. Núverandi lágmark er 60.000 kr. Nefnd sem samdi áður nefnt frumvarp tók til skoðunar hvort rétt væri að tengja fjárhæð sekta við klukkustundafjölda í samfélagsþjónustu. Vandinn við þessa leið er að refsihámark vararefsingu fésekta er í dag 360 dagar og er samfélagsþjónustan bundin við dagafjöldann. Nefndin taldi að skynsamlegt væri að skoða hvort rétt væri að taka hámark vararefsingadaga til endurskoðunar en hámarkið er í dag eins og áður segir 360 dagar. Það krefst hins vegar breytinga á almennum hegningarlögum nr. 19/1940. Rétt er þó að taka fram að komi til breytinga á hámarki vararefsingadaga þá er nauðsynlegt að gera breytingar á lögum um fullnustu refsinga í kjölfarið hvort sem frumvarpið það sem samið hefur verið verði að lögum eða ekki.“

1 INNGANGUR

RÍKISENDURSKOÐUN KANNAR MEÐFERÐ OG NÝTINGU RÍKIS- FJÁR

Ríkisendurskoðun er eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórnásluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta. Hverri úttekt Ríkisendurskoðunar er fylgt eftir með athugun á því hvernig brugðist hefur verið við ábendingum hennar. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

HUGAÐ AÐ FULLNUSTU SEKTARDÓMA VEGNA SKATTALAGABROTA

Í þessari eftirfylgniúttekt er fylgt eftir skýrslu Ríkisendurskoðunar *Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar* (júní 2009). Þar var leitast við að meta hvernig staðið hefði verið að fullnustu dóma sem kveða á um greiðslu sekta vegna brota á ákvæðum skattalaga á árunum 2000–06, m.a. að hve miklu leyti slíkar sektir voru greiddar. Í þessu sambandi var horft til þess hvernig sambærileg mál voru meðhöndluð í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Hér er leitast við að meta hvort meginábendingar Ríkisendurskoðunar frá árinu 2009 hafi nú þegar leitt til æskilegra umbóta. Í því sambandi tók stofnunin einnig saman upplýsingar um nokkra þætti sem lúta að innheimtu og fullnustu sekta á árunum 2007–11 til að varpa ljósi á þróunina eftir að skýrslan kom út (sbr. kafla 3).

Við vinnslu þessarar eftirfylgniúttektar var afluð upplýsinga hjá innanríkisráðuneyti og Fangelsismálastofnun ríkisins. Báðir þessir aðilar fengu auk þess drög að skýrslunni til umsagnar. Þá var sérstaklega óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeim ábendingum sem til þess er beint. Ríkisendurskoðun þakkar þessum aðilum gott samstarf.

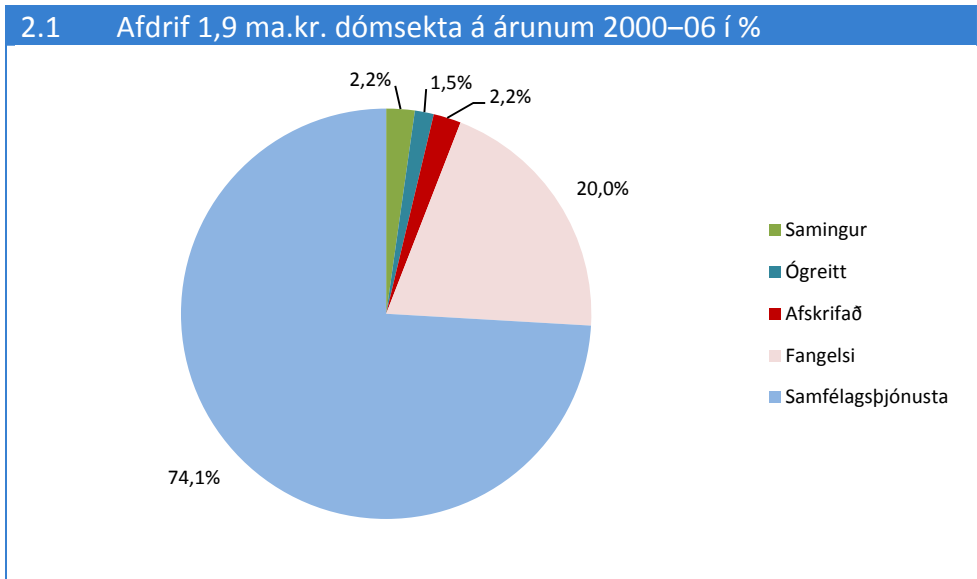
2 EFTIRLIT MEÐ INNHEIMTU SEKTA OG SAKARKOSTNAÐAR

2.1 ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLUNNI FRÁ 2009

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar* (2009) kom fram að á árunum 2000–06 vörðuðu dæmdar fésektir umfram 8 m.kr. 75 einstaklinga og námu alls um 1,9 ma.kr. Í öllum tilvikum var um að ræða skattlagabrot. Samkvæmt almennum hegningarlögum nr. 19/1940 skal fangelsi koma sem vararefsing sé fésekt ekki greidd. Heimilt er þó samkvæmt lögum nr. 49/2005 um fullnustu refsinga að láta ólaunaða samfélagsþjónustu koma í stað fangelsisvistar nemi sekt 60 þús.kr. eða meira, mæli almannahagsmunir ekki gegn því og tilteknum skilyrðum er fullnægt.

Á árunum 2000–06 greiddu einungis þrjú einstaklingar dómsekt sína, samtals 42 m.kr., þ.e. um 2,2% af heildarsektarfjárhæð tímabilsins. Sjö einstaklingar afplánuðu vararefsingu í fangelsi vegna sekta að fjárhæð alls 376 m.kr. (20%) og 61 fullnustaði vararefsingu með ólaunaðri samfélagsþjónustu vegna sekta að fjárhæð alls 1,4 ma.kr. (74%). Ógreiddar sektir voru tvær og námu alls 28 m.kr. (1,5%) og tvær sektir voru afskrifaðar, samtals 41 m.kr. (2,2%).

**EINUNGIS 2% DÓM-
SEKTA FENGUST
GREIDDAR**



Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar* var vakin sérstök athygli á því hve lítill hluti sekta innheimtist og dómsmálaráðuneyti hvatt til að leita allra leiða til að bæta úr því. Í því sambandi var m.a. lagt til að Innheimtumiðstöð

ÁBENDINGAR UM AÐ EFLA BERI INNHEIMTU

sekta- og sakarkostnaðar fengi sömu heimild til að kanna fjárhag og eignastöðu einstaklinga sem dæmdir eru til sektar og innheimtuaðilar í Danmörku, Noregi og Svíþjóð hafa. Með því að sýna fram á raunverulega greiðslugetu sektarþola mætti stuðla að því að fleiri greiddu sekt sína en raun bæri vitni. Eins þyrfti að efla lagaleg úrræði Innheimtumiðstöðvarinnar til að hindra að eignum eða fjármunum væri skotið undan þegar sakfelling lægi fyrir og fjársektir blöstu við. Sömuleiðis þyrfti að veita henni heimild til að fara fram á launaafdrátt við launagreiðanda sektarþola, eins og gert væri með góðum árangri í Danmörku, Noregi og Svíþjóð og gert er hér við innheimtu opinberra gjalda. Þá var ráðuneytið hvatt til að kanna hvort tengja mætti saman upplýsingakerfi lögreglu, saksóknara, héraðsdómstóla, Hæstaréttar, ríkissaksóknara, sakskrá, Fangelsismálastofnunar og Innheimtumiðstöðvar sektar- og sakarkostnaðar svo að betur mætti rekja feril mála frá rannsókn til fullnustu. Að lokum var lagt til að fangelsisrýmum yrði fjölgað svo að fullnusta mætti vararefsingu fésekta með afplánun í fangelsi, eins og dómur gera ráð fyrir.

FLESTIR FULLNUSTA VARAREFSNINGU MEÐ SAMFÉLAGSÞJÓNUSTU

Skortur á fangelsisrýmum er önnur meginástæða þess hve samfélagsþjónusta hefur verið mikið notuð sem fullnustuúrræði vararefsingar. Hin ástæðan er sú að hér er um að ræða ódýrt úrræði samanborið við kostnað af hverjum fanga. Á árunum 2000–06 afplánaði um 81% allra þeirra sem dæmdir höfðu verið til að greiða 8 m.kr. sekt eða meira vararefsingu sína með samfélagsþjónustu vegna um 74% heildarfjárhæðar allra slíkra sekta. Ríkisendurskoðun taldi að með mikilli notkun þessa úrræðis væri verið að gjaldfella eða milda sektardóma og þar með að draga úr varnaðaráhrifum þeirra. Samfélagsþjónusta væri vægasta fullnustuúrræðið sem beitt er hér á landi og í raun ekki talin til refsinga samkvæmt skilgreiningu almennra hegningarlaga. Ekki væri heldur ólíklegt að mikil notkun samfélagsþjónustu yrði til þess að hið opinbera missti af meiri tekjum en næmi kostnaðinum af vistun brotamanna í fangelsi. Stofnunin benti einnig á að í Danmörku, Noregi og Svíþjóð væri óheimilt að breyta vararefsingu fésekta samkvæmt dómi í samfélagsþjónustu og hvatti til þess að a.m.k. yrði kannað hvort ekki ætti að setja samfélagsþjónustu ákveðnar skorður sem fullnustuúrræði vararefsingar, t.d. binda hana við sektir innan tiltekinna marka. Eðlilegast væri þó að skilgreina samfélagsþjónustu í almennum hegningarlögum sem eina tegund refsinga og fela dómstólum þar með að kveða á um beitingu þessa úrræðis.

2.2 VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM

Á árinu 2012 hefur innanríkisráðuneyti unnið að verkefni sem hefur það samfélagslega markmið að tryggja borgurunum skilvirka málsmeðferð í réttarvörslukerfinu. Ætlunin er að greina samspil þess kerfis sem nær yfir rannsókn lögreglu, saksókn, dómskerfið og fangelsi. Hinn 30. júní 2010 skipaði dómsmála- og mannréttindaráðherra (nú innanríkisráðherra) einnig nefnd til að gera tillögur að langtímaáætlun á sviði fullnustumála. Með skipan hennar er stefnt að því að vinna með heildstæðum hætti að stefnumótun á sviði fangelsismála. Nefndinni er einnig falið að endurskoða með heildstæðum hætti lög nr. 49/2005 um fullnustu refsinga. Í skipunarbréfi nefndarinnar kemur m.a. fram að nauðsynlegt sé að taka mjög föstum tókum á stefnumótun og uppbyggingu mála-flokksins. Mikill og vaxandi vandi sé vegna skorts á fangelsisrýmum með hliðsjón af dæmdum refsingum. Fullnustukerfið standi því frammi fyrir brýnum úrlausnarefnum vegna aðhalds í ríkisfjármálum og niðurskurðar til fangelsismála.

Að sögn innanríkisráðuneytis skilaði nefndin niðurstöðu sinni í byrjun október 2012. Að auki er stefnt að því að endurskoðað frumvarp til breytinga á lögum nr. 49/2005 um fullnustu refsinga verði lagt fyrir Alþingi á haustþingi 2012. Við þá endurskoðun hafi skýrsla Ríkisendurskoðunar *Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar* verið höfð til hliðsjónar. Þá hafi við gildistöku laga nr. 149/2009 um breytingu á almennum hegningarlögum hinn 1. janúar 2010 verið heimilað að gera í ákveðnum tilvikum upptæk að hluta eða heild verðmæti í eigu einstaklings sem gerst hefur sekur um brot. Að auki sé almenn heimild til haldlagningar í lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála.

AUKNAR HEIMILDIR TIL AÐ GERA EIGNIR UPP- TÆKAR

Ráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um að kanna beri hvort tengja skuli upplýsingakerfi réttarvörslukerfisins svo að rekja megi á einum stað feril mála frá rannsókn til fullnustu. Við þá athugun þurfi þó að huga að öryggi þeirra upplýsinga sem skráðar eru í kerfin. Þá hafi dómstólaráð unnið að þarfagreiningu vegna nýrrar málaskrár en engin athugun hafi verið gerð á samtengingu lögreglukerfisins við kerfi Fangelsismálastofnunar. Engu að síður hafi lögregla upplýsingar um hvort einstaklingur sitji inni, sé á skilorði, á reynslulausn, á boðunarlista o.fl. Þá sé í samræmi við ákvæði laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála hægt að ná fram upplýsingum um feril máls í lögreglukerfinu frá því að rannsókn hefst og þar til ákærandi skráir í kerfið lyktir málsins.

Hinn 14. maí 2010 var tekið í notkun fangelsi að Bitru. Í júní 2012 fluttust fangarnir þaðan yfir í fangelsið að Sogni þegar það var formlega tekið í notkun. Gert var ráð fyrir að fimm rými yrðu þar til taks fyrir vararefsingu féseкта. Það hefur ekki gengið eftir vegna erfiðrar stöðu í afplánun óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga. Þá samþykkti ríkisstjórnin í ágúst 2011 að hefja byggingu nýs gæsluvarðhalds- og öryggisfangelsis á Hólmsheiði. Í fyrirbyggjandi kostnaðaráætlun er gert ráð fyrir að framkvæmdin nemi um 2,1 ma.kr. Gangi tekjuöflun eftir er stefnt að því að framkvæmdir hefjist vorið 2013 og að taka megi bygginguna í notkun á miðju ári 2015.

NÝTT FANGELSI Í UNDIR- BÚNINGI

Eins og fram hefur komið eru hæstu dómsektir vegna brota á ákvæðum skattalaga. Til að tryggja skattheimtu og koma í veg fyrir undanskot lagði Ríkisendurskoðun til að kannað yrði hvort veita ætti skattrannsóknarstjóra heimild til að kyrrsetja eignir þegar mál væru á rannsóknarstigi. Alþingi samþykkti hinn 25. mars 2010 heimild til að kyrrsetja eignir í lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt. Talið var að sú heimild tæki einnig til laga nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda, lög nr. 50/1988 um virðisaukaskatt og lög nr. 94/1996 um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur. Sú varð þó ekki raunin. Hinn 21. júní 2010 staðfesti Hæstiréttur í máli nr. 372/2010 úrskurð héraðsdóms um að kyrrsetningarheimildin næði ekki til skulda á virðisaukaskatti heldur einungis til brota á lögum um tekjuskatt. Í kjölfar þessa samþykkti Alþingi hinn 21. mars 2011 viðtækari heimildir til kyrrsetningar eigna í framangreindum lögum.

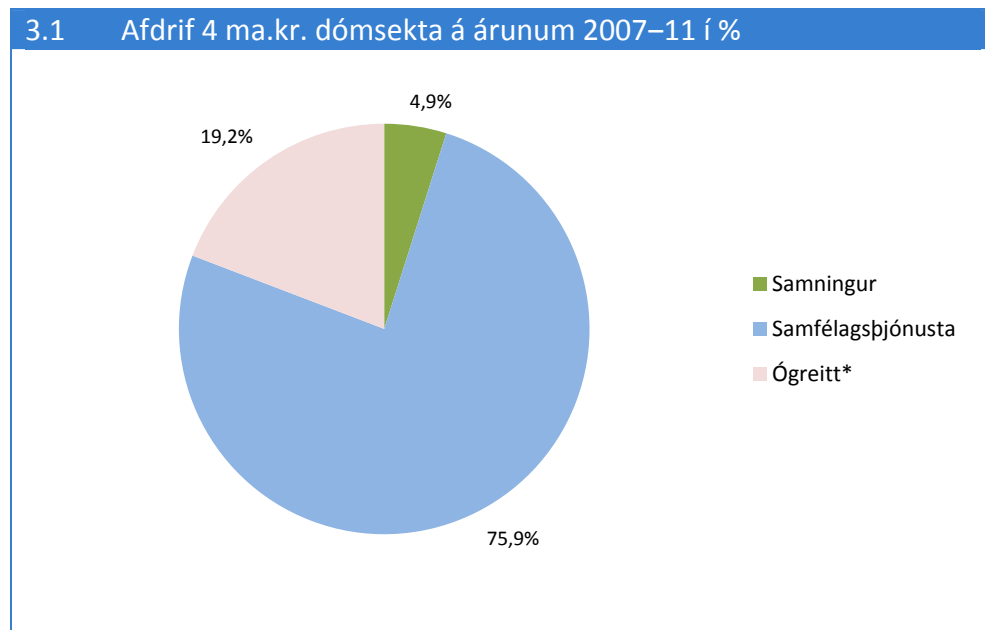
AUKNAR HEIMILDIR TIL AÐ KYRRSETJA EIGNIR

3 ÞRÓUN INNHEIMTU DÓMSEKTA

3.1 INNHEIMTA DÓMSEKTA Á ÁRUNUM 2007–11

Í tengslum við þessa eftirfylgniúttekt sína kannaði Ríkisendurskoðun sérstaklega innheimtu dómsektu umfram 8 m.kr. á árunum 2007–11 til að varpa ljósi á þróunina hin síðari ár. Athuginin leiddi í ljós að á þessu árabili voru 134 refsingar til fullnustu hjá Fangelsismálastofnun þar sem kveðið var á um sekt að fjárhæð 8–120 m.kr. Allar voru þær vegna brota á ákvæðum skattalaga og nam heildarfjárhæð þeirra um 4 ma.kr. Mynd 3.1 sýnir hvernig þessar dómsektir hafa innheimst.

SEKTIR VEGNA SKATTA-
LAGABROTA 4 MA.KR.
Á FIMM ÁRUM



*Hafa verið boðaðir í vararefsingu, eru eftirlýstir eða hafa fengið synjun um samfélagsþjónustu.

Í níu tilvikum hafa verið gerðir greiðslusamningar um dómsektir að fjárhæð 196 m.kr. (4,9%). Þá hafa 103 einstaklingar gert upp dómsekt sína með ólaunaðri samfélagsþjónustu, eru að fullnusta hana eða bíða eftir að fullnusta hana með þeim hætti. Alls nemur sekt þeirra um 3 ma.kr. (75,9%). Loks voru ógreiddar sektir 22 og námu um 769 m.kr. (19,2%).

SEKTIR VEGNA 196
M.KR. FENGUST
GREIDDAR

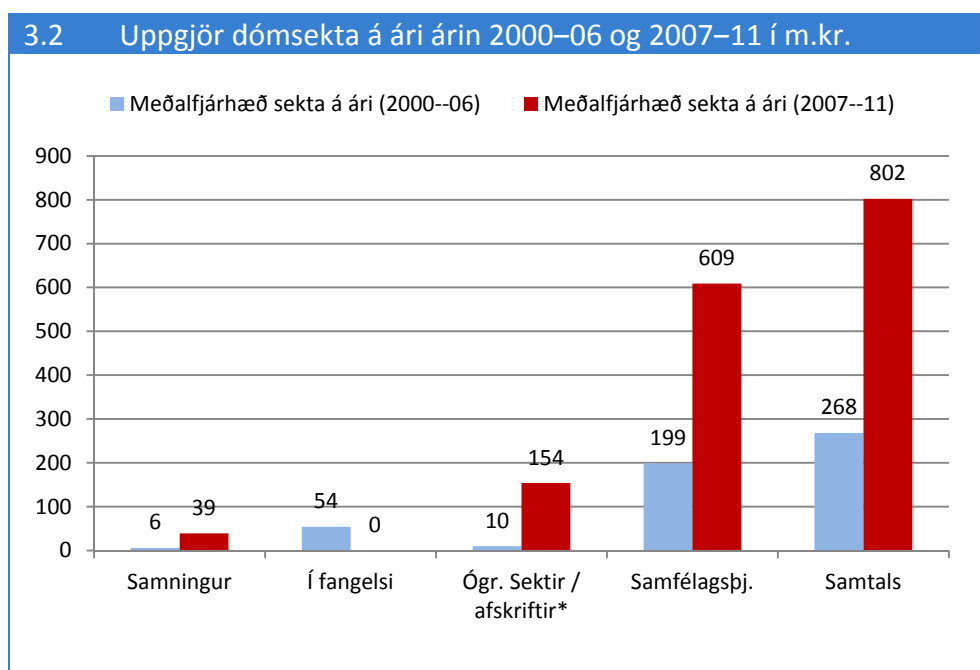
Þegar sérstaklega er litið til síðastnefnda hópsins sést að þar höfðu alls 13 einstaklingar með óuppgerðar sektir á bilinu 12–61 m.kr. (samtals 349 m.kr.) verið boðaðir í vararefsingu. Ekki er ljóst hvort eða hvernig þessir sektardómar verða fullnustaðir þar sem ekki hefur náðst til sektarþola, þeir búsettir erlendis, eru eftirlýstir eða hafa ekki sótt um samfélagsþjónustu. Aðrir níu einstaklingar með ógreidda sektardóma á bilinu 10–90 m.kr. (samtals 420 m.kr.) höfðu óskað eftir að afplána vararefsingu í ólaunaðri sam-

félagsþjónustu en fengið synjun, ýmist vegna þess að þeir þóttu ekki hæfir til samfélagsþjónustu eða vegna ólokinna mála. Vegna skorts á fangelsisrymum hafði enginn þessara níu einstaklinga verið boðaður til að afplána vararefsingu í fangelsi.

3.2 PRÓUN Á INNHEIMTU / FULLNUSTU DÓMSEKTA

Athugun Ríkisendurskoðunar nú leiðir í ljós að dómum sem kveða á um sekt umfram 8 m.kr. hefur fjölgað undanfarin ár. Jafnframt hefur sektarfjárhæð hækkað verulega. Mynd 3.2 sýnir árlega meðalfjárhæð dómsektar í m.kr. á tímabilunum 2000–06 (7 ár) og 2007–11 (5 ár). Allar varða þær skattalagabrot. Á fyrra tímabilinu námu árlegar dómsektir að meðaltali um 268 m.kr. á verðlagi hvers árs. Á því síðara hafði sektarfjárhæðin nær þrefaldast og nam að jafnaði um 802 m.kr.

DÓMUM FJÖLGAR OG DÓMSEKTIR HÆKKA



*Afskriftir á árabílinu 2000–06.

Á tímabilinu 2000–06 sömdu að jafnaði þrjú einstaklingar á ári um greiðslu sekta og námu árlegar greiðslur þeirra samtals um 6 m.kr., þ.e. rúm 2% árlegrar heildarsektarfjárhæðar. Á síðara árabílinu 2007–11 voru að jafnaði gerðir níu samningar á ári um alls 39 m.kr. greiðslur, þ.e. tæp 5% árlegrar heildarsektarfjárhæðar. Á árunum 2000–06 afplánuðu að jafnaði sjö einstaklingar á ári dómsekt í fangelsi vegna alls um 54 m.kr. sektar, þ.e. 20% allra sekta hvers árs. Enginn afplánaði hins vegar dómsekt í fangelsi á árunum 2007–11.¹ Þá voru ógreiddar sektir og afskrifaðar að jafnaði um 10 m.kr. á ári

ENGINN AFPLÁNAÐI DÓMSEKT Í FANGELSI VEGNA SKATTALAGABROTA

¹ Í athugasemdum sínum frá 8. október 2012 gerði innanríkisráðuneyti meðfylgjandi athugasemd við þessa málsgrein: „Ráðuneytinu er kunnugt um að vararefsingar hafi verið afplánaðar á árunum 2007–11. Ráðuneytið telur ekki rétt að einblína eingöngu á dómsektir heldur á sektir almennt þar sem sektarþolum er gert að fullnusta vararefsingu fésekta. Þá hafa einstaklingar verið boðaðir til afplánunar vararefsingar á þessu ári en á fyrsta ársfjórðungi höfðu níu sektarþolar hafið afplánun vararefsingar, fjórir í fangelsum ríkisins, einn á lögreglustöð og fjórir á meðferðarstofnunum.“

á tímabilinu 2000–06 eða tæp 4% allra sekta hvers árs. Umtalsvert meira var um ógreiddar sektir á síðara tímabilinu, þ.e. að jafnaði um 154 m.kr. á ári (19%). Ekki er ljóst hvort eða hvernig þessar sektir innheimtast þar sem ekki hefur náðst til sektarþola, sbr. framangreinda umfjöllun. Um fésektir vegna skattalagabrota gilda sömu reglur og um aðrar skuldir, þ.e. þær fyrnast. Samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga nr. 19/1940 fyrnast fésektir sem eru 60 þús.kr. eða hærrí á fimm árum frá því að unnt var að fullnægja dómi. Til að rjúfa fyrningarfrestinn verður að gera fjárnám hjá hinum brotlega, ef ekki er greitt inn á kröfuna. Við það lengist fyrningarfresturinn um tvö ár.

Eins og mynd 3.1 sýnir eru sektir vegna skattalagabrota enn að langmestu leyti fullnustaðar með ólaunaðri samfélagsþjónustu. Á árabílinu 2000–06 nam heildarfjárhæð sekta sem fullnustaðar voru með þessum hætti að meðaltali um 199 m.kr. á ári. Á síðara árabílinu 2007–11 hafði fjárhæðin rúmlega þrefaldast og nam að jafnaði um 609 m.kr. á ári. Hlutfall þessarar fjárhæðar af öllum sektum hvers árs umfram 8 m.kr. hafði einnig hækkað úr 74% í 76%.

Að mati Ríkisendurskoðunar er það verulegt áhyggjuefni hve illa gengur að innheimta dómsektir. Ljóst er að grípa þarf til markvissra aðgerða til að stuðla að því að þær skili sér í ríkissjóð, eins og markmiðið hlýtur að vera. Á sama hátt ætti að leitast við að draga eins og hægt er úr því að slíkar sektir séu afplánaðar með vararefsingu í fangelsi eða fullnustaðar með samfélagsþjónustu. Nokkrar leiðir eru mögulegar í því sambandi:

- Veita ætti innheimtuaðilum aukna heimild til að kanna eignir og aðrar fjárhagsupplýsingar sektarþola úr banka- og skattkerfinu svo að meta megi raunverulega fjárhags- og eignastöðu þeirra.
- Veita ætti innheimtuaðilum lagaheimild til launaafdráttar, þ.e. krefja launa-greiðanda skuldara um að halda eftir hluta af launum hans. Í því sambandi væri eðlilegt að styðjast við fyrirframgefnar forsendur um hámark launaafdráttar, líkt og tíðkast við innheimtu opinberra gjalda.
- Rýmka ætti heimildir innheimtuaðila til að semja við sektarþola um greiðslu sektar. Samkvæmt núgildandi reglum er ekki heimilt að veita lengri greiðslufrest en til eins árs nema sérstakar aðstæður eða skilyrði séu fyrir hendi. Rétt þykir að leyfa innheimtuaðilum að gera samninga þar sem greiðslufrestur er lengri en eitt ár verði það til að auðvelda sektarþolum að greiða skuld sína.
- Miðað við óbreytt lög um fullnustu refsinga er mikilvægt að sett sé þak á það hve háar fésektir má fullnusta með vararefsingu í formi ólaunaðrar samfélagsþjónustu. Fari ógreidd sekt umfram tiltekin mörk verði hluti hennar ævinlega fullnustaður með fangelsisvist.

Jafnframt þessu er hvatt til þess að upplýsingakerfi allra aðila réttarvörslukerfisins (lögreglu, saksóknara, héraðsdómstóla, Hæstaréttar, ríkissaksóknara, sakaskrá, Fangelsismálastofnunar og Innheimtumiðstöðvar sekta- og sakakostnaðar) verði tengd saman. Þannig má koma í veg fyrir margskráningu sömu upplýsinga, tryggja öryggi gagna og auðvelda að rekja feril mála frá rannsókn til fullnustu.

3.3 FULLNUSTA VARAREFSINGAR VEGNA DÓMSEKTA

Á árinu 1995 samþykkti Alþingi breytingar á refsíákvæðum nokkurra skattalaga í því skyni að herða refsingar við skattalagabrotum. Megintilgangurinn var að sporna með heilsteyptum og skilvirkum hætti gegn skattsvikum og bókhaldsbrotum. Breytingarnar fólu m.a. í sér að refsimörk gátu mest orðið tíföld og minnst tvöföld sú skattfjárhæð sem dómþoli var fundinn sekur um að hafa vanrækt að greiða. Í kjölfarið hækkuðu dómsektir vegna skattalagabrota til muna.

Með setningu laga nr. 22/1999 um breytingu á lögum um fangelsi og fangavist veitti Alþingi Fangelsismálastofnun heimild til að fullnusta vararefsingu fésekta með ólaunaðri samfélagsþjónustu. Meginástæða þeirrar ákvörðunar var sú að við lagasetningu árið 1997 hafði myndast ákveðið misræmi við fullnustu refsivistar og fésektar. Í vissum tilvikum gátu einstaklingar sem dæmdir höfðu verið til refsivistar afplánað hana utan fangelsis með samfélagsþjónustu. Fésekt, sem almennt er talin mildari refsitegund en refsivist, leiddi hins vegar alltaf til afplánunar vararefsingar í fangelsi ef sektin greiddist ekki. Með lagabreytingunni skyldi jafna muninn á fullnustu þessara tveggja tegunda refsinga. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 22/1999 var tekið fram að hverfandi líkur væru á að ríkið yrði af miklum sektargreiðslum við að lögfesta það úrræði sem frumvarpið fæli í sér: „Gera verður ráð fyrir að þeir sem hafa efni á að greiða fésektir sínar muni eftir sem áður gera það því að samfélagsþjónusta er í flestum tilfellum þungbærari en greiðsla sektar fyrir dómþola.“ Sé eingöngu tekið mið af þróun sektar-greiðslna hefur þessi spá ekki ræst.

SAMFÁLAGSÞJÓNUSTA TALIN ÞUNGBÆRARI EN GREIÐSLA SEKTA

Fangelsismálastofnun fer með umsýslu samfélagsþjónustunnar. Stofnunin hefur skýra heimild í lögum nr. 49/2005 um fullnustu refsinga til að leyfa sektarþola að fullnusta fésekt sem fer yfir 60 þús.kr. með vararefsingu í formi samfélagsþjónustu í stað þess að afplána hana í fangelsi. Ekki er þó heimilt að beita þessu úrræði hafi sektarþoli fengið fimm eða fleiri sektir fyrir sambærileg brot. Lágmarkstími vararefsingar með samfélagsþjónustu er 40 klst., sem samkvæmt 28. gr. laga um fullnustu refsinga jafngilda eins mánaðar fangelsisrefsingu, en hámarkstími 480 klst. Að öðru leyti styðst Fangelsismálastofnun við eftirfarandi reiknireglu við útreikning sinn á þeim tíma sem sakborningur innir af hendi í samfélagsþjónustu:

Vararefsing (fjöldi daga í fangelsi) x 40 ÷ 30 = Fjöldi tíma í samfélagsþjónustu

Dæmi: 150 daga vararefsing í fangelsi x 40 ÷ 30 = 200 klst. í samfélagsþjónustu

Við þetta er því að bæta að samfélagsþjónustan dreifist að lágmarki á 2 mánuði en að hámarki á 14 mánuði og fer sá tími eftir dagafjölda í fangelsi. Sá sem innir af hendi 40 klst. samfélagsþjónustu getur aldrei lokið henni á skemmri tíma en tveimur mánuðum. Á sama hátt þarf að dreifa 480 klst. samfélagsþjónustu á 13–14 mánuði.

Eðli málsins samkvæmt hafa einstaklingar mjög mismikinn fjárhagslegan hag í því að fullnusta dómsekt með samfélagsþjónustu. Einstaklingur sem dæmdur er til að greiða

**SETJA ÞARF
SAMFÉLAGSPJÓNUSTU
SKORÐUR**

60 þús.kr. sekt getur að lágmarki fullnustað hana með 40 klst. samfélagsþjónustu. Þar með væri hver klukkustund verðlögð á 1.500 kr. Dæmi eru hins vegar um að sektarþol- ar hafi gert upp 70–85 m.kr. dómsekt með 480 klst. samfélagsþjónustu. Hér var hver klukkustund því í raun verðlögð á bilinu 146–177 þús.kr.

Ríkisendurskoðun er ljóst að samfélagsþjónusta geti verið þungbær þeim sem þurfa að inna hana af hendi. Stofnunin telur engu að síður óeðlilegt að sektardómar sem nema tugum milljóna króna séu að öllu leyti fullnustaðir með þessu fyrirkomulagi. Að mati stofnunarinnar er þar með verið sé að milda mjög viðurlög samkvæmt dómum og draga úr þeim varnaðaráhrifum sem háum sektum við skattalagabrotum er ætlað að hafa. Auk þess er ljóst að einstaklingum í þessum brotaflokki er mismunað þegar litið er til sektarfjárhæðar, þ.e. þeir sem skulda mest sleppa best. Í núverandi fyrirkomulagi felst því minni hvati til þeirra en skyldi að greiða sekt sína.