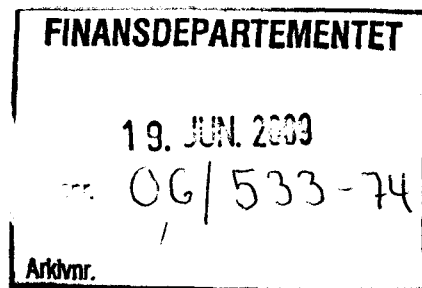




RIKSADVOKATEN

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



REF.:
06/533 SL KSTE/rla

VÅR REF.:
Ra 09-160 HPJ/jaa
462.6

DATO:
16.06.09

HØRING – NOU 2009: 4 TILTAK MOT SKATTEUNNDRAGELSER

Det vises til departementets høringsbrev av 11. mars d.å. med frist for å avgi høringsuttalelse til 11. juni. Det beklages at uttalelsen herfra kommer noen dager etter fristens utløp. Riksadvokaten har forelagt utredningen og departementets høringsbrev for statsadvokatene. Økokrim er egen høringsinstans.

Riksadvokaten er kjent med Økokrims høringsuttalelse datert 11. ds. og kan i det alt vesentlige slutte seg til denne.

Riksadvokaten har det overordnede ansvar for straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten. Ut fra dette ansvarsområdet ville det vært naturlig om riksadvokaten primært uttalte seg om bruk av straff og forvaltningssanksjoner som virkemidler for å bekjempe skatteunndragelser, herunder om forholdet mellom straff og forvaltningssanksjoner og om samarbeidsordninger mellom skatteetaten og politiet/påtalemyndigheten.

En har imidlertid merket seg at utvalgets mandat ikke omfatter reaksjonssystemet. Mandatet pkt. 2.2 (gjengitt i utredningen på side 16) viser her til utredningen fra Tilleggsskatteutvalget i NOU 2003: 7 "Tilleggsskatt" og høringen av denne. Riksadvokaten viser også til de mer generelle betraktninger om forvaltningssanksjoner og straff i Sanksjonsutvalgets utredning i NOU 2003:15 "Fra bot til bedring". Videre vises til Ot.prp. nr. 82 (2008-2009) "Om lov om endringer i ligningsloven mv. (tilleggsskatt)" og til Ot. prp. nr. 22 (2008-2009) "Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)". I sistnevnte proposisjon foreslås blant annet at bestemmelsene om skattesvik inntas i straffeloven. Forslaget har fått tilslutning i innstillingen fra Justiskomiteen (Innst. O. nr. 73 (2008-2009)).

På denne bakgrunn vil riksadvokaten nøye seg med å kommentere enkelte spørsmål i utredningen som har berøringspunkter til påtalemyndighetens arbeid:

1. Samarbeid mellom Skatteetaten og påtalemyndigheten (kapittel 4.1.2)

I pkt. 4.1.2.2 omtales blant annet samarbeidsavtalen mellom påtalemyndigheten og skatteetaten av 15. august 2005 og instruksene for operativt samarbeid mellom politi/påtalemyndighet og skatteetaten fra 2007. Begge disse instrumentene er viktige for det praktiske samarbeid. Enda viktigere er imidlertid at etatenes taushetspliktsregler (henholdsvis straffeprosessloven § 61a flg. og ligningsloven § 3-13) ikke er til hinder for gjensidig informasjonsutveksling i den enkelte sak.

Ytterligere styrking av samarbeidet er åpenbart ønskelig. Imidlertid må dette ses i sammenheng med ressursituasjonen. Det vises til pkt. 6 nedenfor og til brev av 13. november 2008 til Justisdepartementet med innspill til ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet der riksadvokaten blant annet uttalte:

”Samarbeid

Samarbeidet mellom kontrollorganene og politiet og påtalemyndigheten – slik den forrige handlingsplanen la opp til – er styrket, og er utvilsomt nyttig i den samlede innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Men det er ingen tvil om at for politiet og påtalemyndigheten begrenses mulighetene for å videreutvikle samarbeidet av ressurstilgangen, slik også Riksrevisjonen påpeker (side 95). Dersom det i en ny handlingsplan legges opp til å styrke samarbeidet videre, vil dette generere ytterligere saker. Det er isolert sett positivt, men skaper bare frustrasjon om ikke alle organer som inngår i samarbeidet, har kapasitet til å ferdigstille sakene.”

2. Politiets bistandsplikt (kapittel 8.5)

I pkt. 8.5.5 foreslår utvalget at politiets bistandsplikt overfor ligningsmyndighetene lovfestes i ny § 3-15 i ligningsloven. Riksadvokaten har ikke merknader til dette, men presiserer, slik også utvalget gjør, at politiets oppgave vil være av sikkerhetsmessig og ordensmessig art. Politiets tilstedeværelse utvider ikke kontrollstatens adgang til å kreve opplysninger og foreta undersøkelser. Heller ikke hjemler utkastet noen form for bruk av tvangsmidler fra politiets side. Dersom det er aktuelt å foreta ransaking og beslag, må dette således skje med hjemmel i straffeprosessloven.

3. Bevissikring (kapittel 8.6)

I pkt. 8.6 konkluderer utvalget med at det er behov for en bestemmelse i ligningsloven om bevissikring. Utvalget viser her til utredningen i NOU 2003:7 ”Tilleggsskatt”. Utgangspunktet er at når skattyteren i en sak som gjelder tilleggsskatt må anses som siktet i EMKs forstand, opphører plikten til å gi opplysninger og medvirke til kontrollundersøkelser. Skattyteren har rett til å forholde seg taus og passiv. I denne situasjon anføres det at kontrollstaten har behov for å kunne søke etter og sikre bevis på egen hånd. Tilsvarende hjemler finnes i konkurranseloven § 25 og verdipapirhandeloven § 15-1.

Riksadvokaten har forståelse for denne argumentasjonen, men vil samtidig på prinsipielt grunnlag advare mot en utvikling i retning av at det etableres en parallell ”straffeprosess” med hjemmel for tvangsmidler på forvaltningssanksjonenes område. Det bør fastholdes at tvangsmidler mot borgerne i bevissikringsøyemed bare kan benyttes av politiet og bare på de vilkår og med de rettssikkerhetsgarantier som følger av straffeprosessloven.

Forslaget i NOU 2003:7 til ny § 4-11 i ligningsloven om bevissikring er for øvrig ikke fulgt opp i Ot.prp. nr. 82 (2008-2009).

4. Medvirkningsansvar ved forvaltningssanksjoner (kapittel 9.6.1)

I utredningen pkt. 9.6.1 foreslår utvalget at ny § 10-9 i ligningsloven skal gi hjemmel for at også medvirkere kan ilegges forvaltningssanksjon.

Riksadvokaten er enig med utvalget i at det er grunn til å rette større oppmerksomhet mot ulike former for medvirkning til skatteunndragelser. En er videre enig med utvalget i at medvirkeren bør kunne ilegges forvaltningssanksjon på samme måte som skattyteren selv. En kan også slutte seg til den begrunnelse utvalget gir for dette på side 158 med henvisning til NOU 2003:15 "Fra bot til bedring".

5. Tiltak mot valutasmugling (kapittel 10.2.3)

Utvalget omtaler tiltak mot valutasmugling i kapittel 10.2.3. Utvalget foreslår på side 178 at det ved unnlatt deklareringsplikt åpnes adgang til å ilegge overtredelsesgebyr med inntil 50 % av det ikke deklarerte beløp.

Riksadvokaten er enig i at det er behov for å styrke håndhevingen av brudd på deklareringsplikten. Fysisk transport av valuta over landegrensene har ofte sammenheng med annen kriminalitet. En kan uten videre slutte seg til følgende uttalelse fra utvalget (utredningen side 178):

"Ved overføring av større valutabeløp mellom to land, er det i dag normalt og praktisk å benytte seg av for eksempel banktjenester som ivaretar rapporteringen til valutaregisteret. Det har derfor i utgangspunktet formodningen mot seg at forflytning av større kontantbeløp eller andre fysiske betalingsmidler har et aktverdig formål. I slike tilfeller vil det være stor sannsynlighet for at midlene kan knyttes til straffbare forhold. Formålet med fysisk valutatransport vil ofte være å unngå sporing av pengeflyten."

Riksadvokaten er enig i at forvaltningssanksjon i form av overtredelsesgebyr er hensiktsmessig i slike tilfeller.

Riksadvokaten vil for øvrig peke på at "valutasmugling" er en nokså upresis betegnelse på det saken dreier seg om, ettersom både utførsel og innførsel av (norsk og utenlandsk) valuta er tillatt; det kreves ingen særskilt tillatelse (lisens), og det påløper verken toll eller avgift. Derimot skal beløp som overstiger NOK 25 000 (eller tilsvarende i utenlandsk valuta eller ihendehaverpapirer) meldes til Tollvesenet ved grensepassering. Temaet "valutasmugling" gjelder derfor mer presist to typetilfeller. Det ene er bruddet på meldeplikten i seg selv, (typetilfelle 1), og det andre er tilfellet der utførselen innebærer hvitvasking eller selvvasking av utbytte fra en straffbar handling, jf. straffeloven § 317 (typetilfelle 2). Det er viktig at disse to typetilfellene holdes fra hverandre.

Forslaget om overtredelsesgebyr gjelder typetilfelle 1. Riksadvokaten forutsetter at Tollvesenet, som nå, inngir politianmeldelse i de tilfeller der det er konkret mistanke om at pengene er utbytte fra straffbar virksomhet, eventuelt at beløpets størrelse i seg selv tilsier anmeldelse og etterforskning (typetilfelle 2). Etterforskningen kan – alt etter omstendighetene – innrettes enten mot å avdekke og oppklare primærforbrytelsen (den forbrytelsen som utbyttet stammer fra) eller mot å avklare om det er begått en forbrytelse mot straffeloven § 317 (hvitvasking eller selvvasking). Riksadvokaten minner om at det for fellelse etter § 317 ikke er nødvendig å føre bevis for hvilke(n) straffbar(e) handling(er) utbyttet stammer fra. Det er tilstrekkelig at det – etter det vanlige strafferettslige beviskrav – kan utelukkes at det aktuelle beløp stammer fra lovlige kilder.

Til orientering nevnes at riksadvokaten om kort tid vil instruere påtalemyndigheten om at bøtenivået skal heves vesentlig ved formalovertredelsene (typetilfelle 1).

6. Ressurser, prioritering og samarbeid (kapittel 10.10)

I utredningen side 227-228 fremhever utvalget at lav oppdagelsesrisiko undergraver borgernes vilje til å etterleve regelverket, at skatte- og avgiftsetatene bør tilføres midler slik at oppdagelsesrisikoen oppleves som reell og nærliggende, og at ressursene til kontrolletatene bør ses i sammenheng med de ressurser politiet og påtalemyndigheten har til å etterforske og iretteføre både overtredelser av skatte- og avgiftslovgivingen og annen økonomisk kriminalitet. Utvalget uttaler (side 227 høyre spalte nederst):

”For at flere saker skal kunne bringes inn for domstolen må kapasiteten styrkes så vel ved politidistriktene som hos Økokrim. På sikt er det ødeleggende for lojaliteten til skattesystemet at mediefokuserte saker må henlegges av politiet som følge av kapasitetsmangel.”

Riksadvokaten er enig i disse betraktninger. En har herfra ved flere anledninger gitt uttrykk for at satsingen på bekjempelse av økonomisk kriminalitet må være balansert i den forstand at styrking av kontrolletatene må medføre en tilsvarende styrking av politiet og påtalemyndigheten. Som eksempel nevnes at riksadvokaten i brev 13. november 2008 til Justisdepartementet med innspill til ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet blant annet uttalte:

”Bedre bekjempelse av økonomisk kriminalitet gjennom tiltak fra politiets og påtalemyndighetens side er nå først og fremst et spørsmål om ressurstilgang og balansering av politiets kapasitet mot kontrollorganenes. En ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet som ikke har dette som et hovedpunkt, vil etter riksadvokatens syn med sikkerhet mislykkes.

Riksadvokaten vil på denne bakgrunn peke på enkelte sentrale momenter som bør danne utgangspunkt for en ny handlingsplan.

1. Ubalanse i myndighetenes kapasitet

I løpet av de siste årene har kontrollorganenes innsats for å avdekke misligheter blitt betraktelig styrket innenfor områder som bl.a. skatt og subsidier. Dette er selvsagt positivt, men medfører dessverre at politiet og påtalemyndigheten har blitt en flaskehals i arbeidet med å straffe overtrederne. Denne ubalansen er godt beskrevet av Økokrim og er også berørt i Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet, Dokument nr. 3:3 (2008–2009) avgitt 4. november 2008), se bl.a. side 97 venstre spalte.

2. Ressursknapphet i politiet og påtalemyndigheten

Riksrevisjonen påpeker en rekke steder kapasitetsproblemene i politiet og påtalemyndigheten og konkluderer som kjent entydig med at Stortingets forutsetning om styrket innsats mot økonomisk kriminalitet ikke er oppfylt (se bl.a. side 18 og 96). Den forrige handlingsplanen har med andre ord ikke vært vellykket. Riksrevisjonen kan naturlig nok ikke vurdere nærmere hva dette skyldes, for eksempel om politiets ressurser er feilprioritert. Etter riksadvokatens oppfatning er det intet holdepunkt for at politiet har brukt en for stor andel av sine ressurser på bekjempelse av andre kriminalitetsformer.

Etableringen av økoteam i alle politidistrikt innebærer en ikke ubetydelig økt satsing på økonomisk kriminalitet, men Politidirektoratets pågående evaluering

av teamene viser at teamene er sårbare og raskt "drukner" i saker fra kontrollorganene. Dette er i samsvar med riksadvokatens inntrykk.

Økokrim – som har tradisjon for nøkternhet i sin beskrivelse av enhetens økonomiske situasjon og behov – har nå gitt tydelig uttrykk for at situasjonen er vanskelig, se bl.a. Økokrims budsjettforslag for 2009 i brev av 13. oktober d.å. Riksadvokaten viser spesielt til oversikten over forholdet mellom midler til lønn og midler til drift i enhetens budsjetter de siste 11 år (budsjettforslaget side 2). Når forholdstallet mellom lønns- og driftsmidler endrer seg fra om lag 50/50 til 75/25, er det åpenbart at fleksibiliteten blir svært redusert.

Bekjempelse av økonomisk kriminalitet omfatter et vidt spekter av saker, fra mindre graverende formalovertridelser til svært samfunnsskadelig og kompleks kriminalitet. Det er en risiko for at oppmerksomheten først og fremst rettes mot ytterpunktene, de sakene som er enkle å avgjøre og de største og mest kompliserte som behandles av Økokrim. Det oppstår dermed et mellomstykke av saker som er for små for Økokrim og for store for de ordinære driftsenhetene ved politidistriktene. Slike saker burde vært behandlet av økoteamene, men situasjonen synes å være at disse teamene lett blir mer enn fulltidsengasjert med saker fra kontrollorganene.

Riksadvokaten har erfaring for at situasjonen i Oslo politidistrikt er spesielt vanskelig, også når det gjelder bekjempelse av økonomisk kriminalitet.
...

For sammenhengens skyld nevnes at riksadvokaten i det årlige rundskriv til politimestrene om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen (senest rundskriv nr. 1/2009) pkt IV.1 om sentrale og landsdekkende prioriteringer blant annet har prioritert "økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, alvorlig IKT-kriminalitet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljø (arbeidsmiljøet) og det ytre miljø (natur og kulturminner)".

Riksadvokatens sentrale og landsdekkende prioriteringer for iverksettelse og gjennomføring av etterforskning er få og stabile, hvilket innebærer at hovedlinjene i kriminalitetsbekjempelsen ligger fast over tid. Dette er tilsiktet og antas å være gunstig.



Knut H. Kallerud
ass. riksadvokat



Hans-Petter Jahre
spesialrådgiver

Kopi: Justisdepartementet, Politiavdelingen
Økokrim