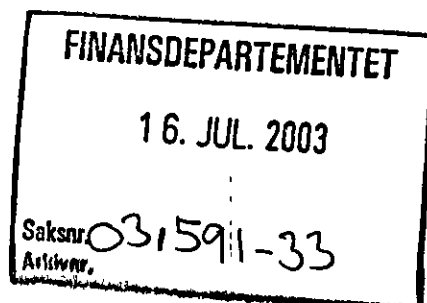




RIKSADVOKATEN

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



REF
03/591 SL heg/KR

VÅR REF
Ra 01-185 KHK/mw
512 1

DATO
10 07 03

HØRING – NOU 2003: 7 TILLEGGSSKATT M.M.

Det vises til Finansdepartementets brev av 17 mars d å med høringsfrist 17 juni og til senere telefonsamtale om fristforlengelse

Riksdadvokaten vil nøye seg med noen generelle merknader om bruk av straff og administrative sanksjoner, jf utredningens kapittel 14 For øvrig vises til at Økokrim har vært representert i utvalget

1 *Et helhetlig administrativt sanksjonssystem og mindre bruk av straff*

I 2003 har flere utvalg utredet og fremmet forslag om straffebestemmelser og administrative sanksjoner på ulike områder Ved siden av Tilleggsskatteutvalget gjelder dette Konkurranselovutvalget (NOU 2003 12 Ny konkurranselov) og Sanksjonsutvalget (NOU 2003 15 Fra bot til bedring) Både Tilleggsskatteutvalget og Konkurranselovutvalget er "sektorutvalg", mens Sanksjonsutvalget har hatt som oppgave å foreslå et helhetlig og enhetlig sanksjonssystem ved overtredelser av spesiallovgivningen Etter mandatet skulle Sanksjonsutvalget "foreta en grunnleggende gjennomtenkning av hvordan det bør reageres mot lovbrudd" og "utrede hvilke sanksjoner som etter omstendighetene kan være mer effektive enn straff" Et hovedpoeng er at bruken av straff bør reduseres, noe også riksdadvokaten tidligere har fremholdt i en rekke høringsuttalelser I samsvar med mandatet har Sanksjonsutvalget blant annet pekt på hvilke hensyn som særlig bør vektlegges ved vurderingen av om en overtredelse skal gjøres straffbar, utarbeidet utkast til mønsterbestemmelser om straff og administrative sanksjoner, og fremmet forslag til generelle bestemmelser i forvaltningsloven om administrative sanksjoner

Riksdadvokaten understreker behovet for at Finansdepartementets oppfølging av Tilleggsskatteutvalgets utredning og Justisdepartementets oppfølging av Sanksjonsutvalgets utredning blir koordinert der disse har berøringspunkter Særlig vil riksdadvokaten fremholde at straffebudene bør gis en utforming som begrenser bruk av straff til alvorlige eller gjentatte lovbrudd, og at et administrativt sanksjonssystem må

gjøres så enkelt og oversiktlig som mulig – på tvers av de ulike forvaltningsområder Det sistnevnte innebærer at det ikke bør være flere særordninger på det enkelte forvaltningsområde enn det som er påkrevd ut fra virksomhetens egenart

2 *Kriminalisering – forholdet mellom straff og administrativ sanksjon*

Utvalget peker på at ligningsmyndighetene må foreta et valg slik at opplysningssvikten enten sanksjoneres administrativt med tilleggsskatt eller anmeldes til politiet med krav om straff Utvalget understreker at det først og fremst vil være de alvorlige lovbrudd som anmeldes, men finner det "ikke hensiktsmessig med en nærmere lovregulering av hvilke saker som bør anmeldes" Utvalget har ikke foreslått endringer i straffebestemmelsen i ligningsloven § 12-1

Etter riksadvokatens oppfatning bør § 12-1 endres slik at det blir bedre samsvar mellom hvilke overtredelser som formelt er straffbare og hvilke overtredelser som i praksis medfører straffeforfølgning Etter § 12-1 nr 1 bokstav a er enhver form for opplysningssvikt i form av uriktige eller ufullstendige opplysninger som kan medføre en skattefordel, gjort straffbar uavhengig av overtredelsens alvor Samtidig er det på det rene at i praksis sanksjoneres langt de fleste slike overtredelser administrativt gjennom vedtak om tilleggsskatt Det er således her et betydelig misforhold mellom det kriminaliserte område og den strafferettslige håndhevingen Etter riksadvokatens syn er et slikt manglende samsvar prinsipielt uheldig Begrensningen av straffansvaret gjennom anmeldelsesinstruks fra ligningsmyndighetene innebærer at mange handlinger som lovgiveren har belagt med straff, likevel ikke skal resultere i anmeldelse og straff At en rekke straffbare overtredelser ikke blir håndhevet i strafferettsapparatet er både egnet til å svekke respekten for straff som sanksjon og respekten for lovgiveren, politiet og påtalemyndigheten Etter riksadvokatens syn har man i dag et hensiktsmessig reaksjonssystem ved at de mindre alvorlige overtredelser avgjøres ved en administrativ sanksjon, mens de mer alvorlige overføres til politi og påtalemyndighet Når straff bare skal anvendes ved de alvorlige eller gjentatte overtredelser, bør imidlertid dette fremgå uttrykkelig av straffebudet ved at det inntas et kvalifikasjonskrav Om gjennomføringen kan det vises til Sanksjonsutvalgets utredning pkt 10 6 og 10 3 Tilsvarende spørsmål oppstår for øvrig for merverdiavgiftsloven

3 *Tilleggsskatt i straffesak*

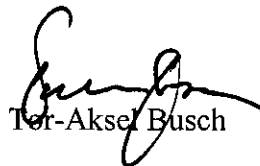
Utvalgets flertall går mot at domstolene i en straffesak skal fastsette tilleggsskatten, uansett om dette i tilfelle gjøres som avgjørelse av borgerlig rettskrav eller på annen måte Det er enighet i utvalget om at det i tillegg til annen straff som hovedregel bør ilegges en bot, og at bøtenivået i utgangspunktet bør tilsvare det beløp tilleggsskatten ville ha utgjort

Riksadvokaten kan ikke slutte seg til dette Begrunnelsen for at reaksjonsspørsmålet skal avgjøres av domstolene (eller av påtalemyndigheten ved forelegg) er prinsippet om at alle sanksjoner mot samme person for samme forhold bør ilegges samtidig av samme organ, jf også artikkel 4 i protokoll nr 7 til EMK At sanksjonskompetansen samles i påtalemyndigheten eller domstolene gjør det imidlertid verken nødvendig eller hensiktsmessig at sanksjonene skal endre karakter Tilleggsskatt er ikke straff når vedtak treffes av forvaltningen, og sanksjonen bør da heller ikke konverteres til straff i form av bot når overtredelsen resulterer i straffesak Tvert om tilsier hensynet til å begrense bruken av straff at slik konvertering ikke skjer Det fremgår av utvalgets utredning at formålet med forslaget om bot og bøtenivå er å beholde en økonomisk sanksjon som er

minst like streng som tilleggsskatten ville vært. Riksadvokaten kan da ikke se det annerledes enn at det riktige må være at domstolene også tar stilling til kravet om tilleggsskatt og at dette gjøres etter reglene om borgerlige rettskrav. Det vises for øvrig til Ot prp nr 52 (2002-2003) pkt 5.2 og Innst O nr 117 (2002-2003) om det parallelle spørsmål om tap av retten til å føre motorvogn burde gjøres til formell straff når spørsmålet skal avgjøres av domstolene istedenfor av forvaltningen, noe som ble besvart benektende. Videre vises det til Sanksjonsutvalgets utredning punkt 10.7.4.3.

- 4 Riksadvokaten er enig med utvalget i at ligningsmyndighetene ikke bør gis foreleggskompetanse. Tungtveiende prinsipielle hensyn taler for at bot, som formell straff, bare bør kunne ilegges av domstolene eller av påtalemyndigheten ved forelegg. Det er også vanskelig å se praktiske hensyn av vekt som tilsier at forvaltningen bør få slik kompetanse. Behovet for at ligningsmyndighetene selv skal kunne vedta sanksjoner er tilstrekkelig ivaretatt gjennom reglene om tilleggsskatt. Overtredelser som er så alvorlige at dette ikke er en tilstrekkelig reaksjon, bør behandles og avgjøres i strafferettsapparatet.

Uttalelsen sendes både som e-post og brev.



Tor-Aksel Busch



Knut H. Kallerud
førstestatsadvokat

Gjenpart Justisdepartementet, Lovavdelingen