



Eftirfylgni: *Eftirlit með innheimtu sekta
og sakarkostnaðar*

Desember 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður	3
1 Inngangur	5
2 Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar	6
2.1 Útdráttur úr skýrslum frá 2009 og 2012	6
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim	7
2.2.1 Ítrekaðar ábendingar til innanríkisráðuneytis 2012	7
2.2.2 Nýjar/breyttar ábendingar til innanríkisráðuneytis 2012	11

Niðurstöður

Í skýrslunni *Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar* (júní 2009) benti Ríkisendurskoðun á að árin 2000–06 hefði einungis lítill hluti dómsekta umfram 8 m.kr. skilað sér í ríkissjóð. Stofnunin benti dóms- og kirkjumálaráðuneyti (nú innanríkisráðuneyti) á tólf atriði sem þyrfti að huga að og miðuðu að því að bæta innheimtu þessara sekta. Til hliðsjónar var hugað að tilhögun mála í Danmörku, Noregi og Svíþjóð.

Bæta þyrfti innheimtu dómsekta árið 2009

Skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2009 var fylgt eftir með *Skýrslu um eftirfylgni: Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar* (október 2012). Þar kom fram að lítið hefði miðað við að bæta innheimtuna. Frá byrjun árs 2007 til ársloka 2011 hefðu 134 sektardómar umfram 8 m.kr. verið teknir til fullnustu hjá Fangelsismálastofnun þar sem sektir innheimtust ekki með eðlilegum hætti. Heildarandvirði þeirra hefði verið um 4 ma.kr. Greiðslusamningar hefðu verið gerðir í níu tilvikum sem samanlagt námu 196 m.kr. eða 4,9% af heildarandvirði allra sektanna. 103 einstaklingar hefðu gert upp sekt sína með ólaunaðri samfélagsþjónustu eða væru annaðhvort að fullnusta refsinguna með þeim hætti eða biðu þess að hefja slíka refsingu. Alls hefðu sektir þeirra numið um 3 ma.kr. (75,9% af heildarandvirði allra sektanna). Þá hefðu 22 sektir að fjárhæð 769 m.kr. (19,2% af heildarandvirði allra sektanna) verið óuppgerðar.

Lítill hluti dómsekta yfir 8 m.kr. fékkst greiddur

Í eftirfylgniskýrslunni árið 2012 ítrekaði Ríkisendurskoðun þrjár ábendingar til innanríkisráðuneytis og setti fram tvær nýjar/breyttar. Allar lutu þær að mögulegum úrbótum á innheimtu dómsekta og sakarkostnaðar. Í fyrsta lagi þyrfti að tryggja innheimtuaðilum öflugri lagaleg úrræði til að takast á við undanskot sektarpola og rýmka heimildir til að kanna eigna- og fjárhagsstöðu þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar er komið til móts við þessa ábendingu í ákvæðum nýs frumvarps til laga um fullnustu refsinga sem innanríkisráðherra lagði fram á Alþingi 10. nóvember 2015 (145. lögjafarþing þingskjal 399). Það bíður Alþingis að taka afstöðu til málsins og er ábendingin því ekki ítrekuð.

Fimm ábendingum beint til innanríkisráðuneytis árið 2012

Önnur ábendingin sem Ríkisendurskoðun ítrekaði í skýrslunni árið 2012 var að innheimtuaðilum dómsekta og sakarkostnaðar yrði heimilað að beita launaafdrætti, þ.e. krefjast þess að launagreiðandi sektarpola héldi eftir hluta launa hans ef hann greiddi ekki sekt sína. Í fyrirnefndu frumvarpi til laga um fullnustu refsinga er enga slíka heimild að finna. Þar sem málið er komið til kasta Alþingis telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendinguna. Stofnunin áréttar þó álit sitt um að launaafdráttur sé hagkvæm, skilvirk og árangursrík leið við að innheimta sektir og sakarkostnað. Jafnframt er vakin athygli á því að nú þegar er hluti þeirra dómsekta sem Innheimtu- miðstöð sekta og sakarkostnaðar hefur til fullnustu innheimtur með launaafdrætti. Í þeim tilfellum búa viðkomandi sektarpolar annaðhvort í Svíþjóð eða Noregi. Ríkisendurskoðun hvetur til þess að þau rök sem komið hafa fram um kosti launaafdráttar verði höfð í huga við afgreiðslu frumvarpsins.

Launaafdráttur er hagkvæm, skilvirk og árangursrík innheimtuleið

Unnið er að samtengingu upplýsingakerfa réttarvörslukerfisins

Í þriðja lagi ítrekaði Ríkisendurskoðun ábendingu sína um mikilvægi þess að samtengja upplýsingakerfi allra aðila réttarvörslukerfisins. Þannig mætti koma í veg fyrir margskráningu sömu upplýsinga, tryggja öryggi gagna og auðvelda rakningu mála frá rannsókn til fullnustu. Samkvæmt upplýsingum sem stofnunin hefur aflað frá innanríkisráðuneyti liggur nú fyrir endanleg útgáfa skýrslunnar *Úttekt á gagnafylgju í réttarvörslukerfinu*. Á grundvelli hennar verður unnið að samtengingu umræddra upplýsingakerfa. Ríkisendurskoðun hefur kynnt sér efni skýrslunnar og áform ráðuneytisins og telur að nái þau fram að ganga verði komið til móts við ábendinguna. Hún er því ekki ítrekuð að svo stöddu.

Aukin heimild til að framlengja greiðslusamninga

Fyrri ábendingin sem Ríkisendurskoðun lagði fram með breyttu sniði árið 2012 fól í sér hvatningu til innanríkisráðuneytis um að kanna hvort tilefni væri til að rýmka heimildir innheimtuaðila sekta og sakarkostnaðar vegna greiðslusamninga við sektarþola, þ.e. að takmarka ekki lengd slíkra samninga við eitt ár. Í fyrrnefndu frumvarpi til laga um fullnustu refsinga er að finna heimild til að framlengja greiðslusamninga að einu ári liðnu. Ríkisendurskoðun telur því ekki rétt að ítreka ábendinguna. Stofnunin vekur þó athygli á þeim rökum sem komið hafa fram um kosti þess að greiðslusamningar séu gerðir með hliðsjón af greiðslugetu sektarþola.

Ekkert hámark er á fjárhæð dómsekta sem fullnusta má með samfélagsþjónustu

Síðari ábendingin sem Ríkisendurskoðun beindi til innanríkisráðuneytis með breyttu sniði árið 2012 laut að gildandi heimildum til að fullnusta dómsektir með ólaunaðri samfélagsþjónustu. Að mati stofnunarinnar áttu þær þátt í hve lítill hluti slíkra sekta skilaði sér í ríkissjóð og hefðu dregið úr þeim varnaðaráhrifum sem háum sektum eða fangelsisvist vegna skattalagabrota væri ætlað að hafa. Ríkisendurskoðun lagði til að réttur sektarþola til að afplána refsingu sína með ólaunaðri samfélagsþjónustu yrði skilyrtur við bæði tiltekna lágmarks- og hámarkssektarfjárhæð. Af því hefur ekki orðið og ekki hefur verið gripið til neinna aðgerða sem miða að því að fækka þeim tilvikum þegar háar dómsektir eru fullnustaðar með ólaunaðri samfélagsþjónustu.

43 dómsektir að fjárhæð 1,5 ma.kr. fullnustaðar með samfélagsþjónustu 2012–14

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun er ljóst að í 43 dómsmálum af 83 þar sem dómþoli var dæmdur til a.m.k. 8 m.kr sektar á tímabilinu 2012–14 verður vararefsing fullnustuð með samfélagsþjónustu. Heildarfjárhæð þessara sekta nemur um 1,5 ma.kr. sem er 49,8% af heildarfjárhæð dómsekta. Þetta hlutfall gæti orðið enn hærra. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að fullnusta dóma sem kveða á um háar sektargreiðslur sé bæði hagkvæm og árangursrík. Því ætti að takmarka eins og unnt er fjölda þeirra mála þar sem dómþoli afplánar vararefsingu hárra dómsekta, hvort heldur með fangelsisvist eða ólaunaðri samfélagsþjónustu.

Ábendingar ekki ítrekaðar í ljósi frumvarps til laga um fullnustu refsinga

Þar sem Alþingi hefur tekið frumvarp til nýrra laga um fullnustu refsinga til umfjöllunar telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendinguna. Stofnunin hvetur þó til þess að við afgreiðslu frumvarpsins verði hugað að þeim þáttum sem snúa að fullnustu vararefsinga dómsekta með samfélagsþjónustu, m.a. þeirri spurningu hvort rétt sé að Fangelsismálastofnun en ekki dómstólar ákveði hverjir fái að sinna samfélagsþjónustu.

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannaþjóf, 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 hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Ríkisendurskoðun
er sjálfstæð
eftirlitsstofnun
Alþingis

Í samræmi við áður nefnda staðla fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar og hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem vakin var athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari úttekt fylgir Ríkisendurskoðun eftir skýrslunni *Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar* (júní 2009). Sérstaklega var leitast við að meta hvort og þá með hvaða hætti innanríkisráðuneyti hefði brugðist við þeim ábendingum sem ýmist voru settar fram með nýju sniði eða ítrekaðar í *Skýrslu um eftirfylgni: Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar* (október 2012).

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta aflaði stofnunin upplýsinga og gagna frá innanríkisráðuneyti, Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar og Fangelsismálastofnun. Þessir aðilar fengu drög að skýrslunni til umsagnar.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar

2.1 Útdráttur úr skýrslum frá 2009 og 2012

Í skýrslunni [Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar](#) (júní 2009) leitaðist Ríkisendurskoðun við að meta hvernig staðið hefði verið að innheimtu sekta og sakarkostnaðar sem dómstólar úrskurðuðu á árunum 2000–06. Kannað var hversu stór hluti dómsekta umfram 8 m.kr. fékkst greiddur og í hve miklum mæli Fangelsismálastofnun greip til vararefsingar, þ.e. afplánunar í fangelsi eða ólaunaðrar samfélagsþjónustu ef sekt innheimtist ekki. Þá var tilhöggun þessara mála í Danmörku, Noregi og Svíþjóð tekin til samanburðar.

Meginniðurstaða Ríkisendurskoðunar var að lítill hluti dómsekta umfram 8 m.kr. hefði fengist greiddur. Á árunum 2000–06 hefðu 75 einstaklingar verið dæmdir til að greiða sekt að þeirri fjárhæð, alls um 1,9 ma.kr. Í öllum tilvikum var um að ræða skattalagabrot. Einungis þrír hefðu greitt sekt sína, alls 42 m.kr. Sjö hefðu afplánað fangelsisvist vegna sekta sem námu alls 376 m.kr. en 61 einstaklingur innt af hendi samfélagsþjónustu sem fullnustu refsingar vegna sekta að andvirði 1,4 ma.kr. Loks voru sektir ógreiddar eða afskrifaðar í fjórum tilvikum, alls 69 m.kr.

Ábendingar Ríkisendurskoðunar til dóms- og kirkjumálaráðuneytis (nú innanríkisráðuneyti) miðuðu einkum að því að efla innheimtu sekta. Slíkt skyldi m.a. gert með því að heimila stjórnvöldum að kyrrsetja eignir þegar sakfelling lægi fyrir, kanna fjárhagsstöðu og greiðslugetu sektarþola og draga sektarfjárhæð frá launum þeirra ef þeir greiddu hana ekki. Þessar ábendingar byggðu m.a. á tilhöggun þessara mála í fyrrgreindum samanburðarlöndum. Einnig benti Ríkisendurskoðun á að tengja þyrfti saman upplýsingakerfi réttarvörslukerfisins og fjölga fangelsisrýmum.

Loks var í skýrslunni hvatt til þess að metnar yrðu afleiðingar þess að vararefsing sektardóma væri fullnustuð með samfélagsþjónustu í jafnmiklum mæli og gert hefði verið. Í því sambandi var einnig bent á að eðlilegra væri að mæla fremur fyrir um samfélagsþjónustu í almennum hegningarlögum nr. 19/1940 en í lögum nr. 49/2005 um fullnustu refsinga. Dómstólum en ekki Fangelsismálastofnun yrði þar með falið að kveða á um beitingu þessa úrræðis.

Í [Skýrslu um eftirfylgni: Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar](#) (október 2012) kom fram að þá hefði u.þ.b. helmingi ábendinga Ríkisendurskoðunar verið hrint í framkvæmd. Alþingi hefði samþykkt að heimila upptöku og kyrrsetningu eigna í almennum hegningarlögum og í skattalögum. Þá væri unnið að heildarendurskoðun á lögum um fullnustu refsinga og fjölgun fangelsisrýma. Lítið hefði þó miðað við að bæta innheimtu dómsekta. Í skýrslunni kom fram að frá ársbyrjun 2007 til ársloka 2011 hefði Fangelsismálastofnun tekið 134 sektardóma á bilinu 8–120 m.kr. til fullnustu.

Árið 2009 hvatti Ríkisendurskoðun til að innheimta dómsekta yrði efla

Lítið hafði áunnist árið 2012

Heildarandvirði þeirra hefði verið um 4 ma.kr. og voru allir tilkomnir vegna brota á ákvæðum skattalaga. Greiðslusamningar hefðu verið gerðir í níu tilvikum að fjárhæð 196 m.kr. (4,9%). 103 einstaklingar hefðu gert upp dómsektina með ólaunaðri samfélagsþjónustu eða væru annaðhvort að fullnusta refsinguna með þeim hætti eða biðu þess að hefja slíka afplánun. Alls hefðu sektir þessara einstaklinga numið um 3 ma.kr. (75,9%). Þá hefðu 22 sektir að fjárhæð 769 m.kr. verið óuppgerðar.

Vegna þess hvernig innheimta og fullnusta dómsekta þróast á árunum 2007–11 taldi Ríkisendurskoðun að grípa þyrfti til markvissra aðgerða sem stuðlað gætu að því að sektarféð skilaði sér betur í ríkissjóð. Jafnframt yrði að draga úr því eins og unnt væri að slíkar sektir væru afplánaðar með vararefsingu í fangelsum eða fullnustaðar með ólaunaðri samfélagsþjónustu.

Grípa þyrfti til markvissra aðgerða til að sektarfé skilaði sér betur í ríkissjóð

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Í skýrslu sinni árið 2012 ítrekaði Ríkisendurskoðun þrjár ábendingar til innanríkisráðuneytis og lagði að auki fram tvær nýjar/breyttar ábendingar til þess. Ráðuneytinu var gefinn kostur á að birta viðbrögð sín við ábendingunum í skýrslunni. Þann 28. nóvember 2014 óskaði Ríkisendurskoðun eftir svörum ráðuneytisins um hvort brugðist hefði verið við ábendingum hennar og þá hvenær og með hvaða hætti. Stofnuninni bárust svörin í apríl 2015.

2.2.1 Ítrekaðar ábendingar til innanríkisráðuneytis 2012

1. Bæta þarf aðgengi innheimtuaðila að fjárhagsupplýsingum

Ríkisendurskoðun benti á að tryggja þyrfti innheimtuaðilum öflugri lagaleg úrræði en þeir hefðu til að hindra að eignum eða fjármunum væri skotið undan þegar sakfelling lægi fyrir og gerð væri krafa um fjársektir. Í því samhengi væri mikilvægt að rýmka lagaheimildir innheimtuaðila til að kanna fjárhagsstöðu sektarþola í bankakerfinu og auðvelda þeim aðgang að eignaskráum þeirra.

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis árið 2012 kom fram að unnið væri að drögum að frumvarpi til nýrra laga um fullnustu refsinga. Í þeim væri lagt til að innheimtuaðilum yrði veitt heimild til að kanna eignir sektarþola sem kynnu að vera geymdar í bönkum, sparisjóðum og öðrum fjármálafyrirtækjum, þ.m.t. innlán. Yrði frumvarpið að lögum yrði fjármálafyrirtækjum skylt að upplýsa innheimtuaðila um eignastöðu viðskiptavina ef farið væri fram á það. Einnig fælu drögin í sér heimild innheimtuaðila til að gera aðför að verðmætum sökunauts ef talið væri að þeim hefði verið ráðstafað úr hans eigu með óvenjulegum viðskiptum sem ætla mætti að hefðu haft neikvæð áhrif á fjárhag hans.

Rýmri heimildir til að kanna eignir og ákvæði um upplýsingaskyldu fjármálafyrirtækja

Í svari innanríkisráðuneytisins árið 2015 kom fram að verið væri að yfirfara ákvæði fyrrgreindra frumvarpsdraga. Þann 5. september 2014 höfðu drög að frumvarpinu verið birt á heimasíðu ráðuneytisins og kallað eftir umsögnum. Umsagnarferlinu lauk 18. september 2014 og lagði innanríkisráðherra frumvarp til laga um fullnustu refsinga fram 10. nóvember 2015 (145. löggjafarþing, þingskjal 399).

Ríkisendurskoðun hefur kynnt sér frumvarpið og telur að nái boðuð lagasetning fram að ganga verði komið til móts við ábendinguna. Í 93. gr. þess er innheimtuaðila veitt

Ákvæði frumvarps til nýrra laga um fullnustu refsinga koma til móts við ábendinguna

heimild til að kanna eignir, þ.m.t. innlán, sem fjármálafyrirtæki varðveita. Þau fyrirtæki geta ekki borið fyrir sig þagnarskyldu og skulu veita upplýsingarnar endurgjaldslaust. Sem fyrr hefur innheimtuaðili aðgang að fasteigna-, skipa- og ökutækjaskrá. Í 94. gr. er innheimtuaðila einnig veitt heimild til að gera aðför að þeim verðmætum sem talið er sýnt að sökunautur hafi reynt að skjóta undan með óvenjulegum viðskiptum. Ábendingin er því ekki ítrekuð.

2. Lögfesta þarf heimild til að draga sektarfjárhæð frá launum

Í skýrslu sinni árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á að til að efla innheimtu dómsekta væri mikilvægt að innheimtuaðilum yrði heimilað að beita launaafdrætti, þ.e. að krefjast þess að launagreiðandi sektarþola haldi eftir hluta launa hans. Hvatti stofnunin til nauðsynlegra lagabreytinga í því skyni.

Ákvæði um launaafdrátt var í frumvarpsdrögum

Í viðbrögðum innanríkisráðuneytis árið 2012 kom fram að í drögum að frumvarpi til nýrra laga um fullnustu refsinga væri m.a. lagt til að innheimtuaðilum yrði heimilað að fara fram á launaafdrátt við launagreiðanda sökunauts. Í svari ráðuneytisins árið 2015 var vísað til þess að verið væri að yfirfara ákvæði frumvarpsdraganna sem m.a. tóku til launaafdráttar. Í þeim drögum sem birt voru á heimasíðu ráðuneytisins í september 2014 var í 93. gr. gerð grein fyrir heimild til launaafdráttar ef sökunautur greiddi ekki kröfu vegna sektar eða sakarkostnaðar eða stæði ekki við gerða greiðslusamninga þar um. Þá var einnig kveðið á um að fjárhæð launaafdráttar skyldi að jafnaði miðuð við mismun ráðstöfunartekna og áætlaðs framfærslukostnaðar en skyldi þó ekki vera lægri en 5.000 kr. á mánuði.

Heimild til launaafdráttar talin tryggja að meðalhófs sé gætt

Í athugasemdum við meginefni þessara frumvarpsdraga kom fram að sú nefnd sem ráðherra fól að endurskoða lög um fullnustu refsinga teldi að launaafdráttur væri eðlilegur þar sem um væri að ræða refsingu og kostnað samkvæmt ákvörðun dómstóla en ekki venjubundnar skuldir. Í athugasemdum við 93. gr. frumvarpsdraganna kom fram að gert væri ráð fyrir að launaafdráttur yrði meginregla í innheimtu sekta, sakarkostnaðar og endurkrafna bóta- og gjafsóknarnefnda hefði krafa ekki verið greidd eða ekki staðið við greiðslusamninga. Var talið að með því væri meðalhóf betur tryggt en verið hefði þar sem launaafdráttur teldist vægara innheimtuúrræði en fjárnám og nauðungarsala.

Engin efnisleg andmæli gegn launaafdrætti hafa komið fram

Í því frumvarpi til laga um fullnustu refsinga sem innanríkisráðherra hefur lagt fram á Alþingi er hins vegar ekki ákvæði um launaafdrátt. Þó er í athugasemdum þess gerð nokkur grein fyrir ábendingum Ríkisendurskoðunar um bæði máttleysi núverandi innheimtuúrræða og lélegar heimtur sekta og sakarkostnaðar. Ríkisendurskoðun fær ekki séð að veigamikil andmæli gegn launaafdrætti hafi komið fram í umsagnarferli frumvarpsdraganna eða að bent hafi verið á efnislega annmarka á því fyrirkomulagi. Ríkisendurskoðun telur að launaafdráttur sé hagkvæm, skilvirk og árangursrík leið við innheimtu sekta og sakarkostnaðar og til þess fallin að bæta núverandi aðgerðir verulega.

Benda má á að í skýrslu Ríkisendurskoðunar um [Endurskoðun ríkisreiknings 2014](#) (nóvember 2015) kom fram að dómsektir og sakarkostnaður hefðu verið færð niður í fjárhagskerfi ríkissjóðs með reglubundnum hætti. Skuldir sektarþola sem eru í

gjaldþrotaskiptum eru færðar niður um 80% en skuldir þeirra sem eru í van-skilameðferð um 75%. Afskriftareikningur dómsekta og sakarkostnaðar stóð í tæpum 4,4 ma.kr. í lok árs 2014. Ríkisendurskoðun bar saman afskriftir ógreiddra dómsekta og sakarkostnaðar í árslok 2014 við niðurstöður *Skýrslu um eftirfylgni: Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar* (október 2012). Niðurstaða stofnunarinnar var sú að eingöngu 5,7% af álögðum sektum og sakarkostnaði væru í raun greidd og að meirihluti þess sem út af stæði væri afskrifaður. Því væri þörf á rúmlega 1,8 ma.kr. viðbótarniðurfærslu og að fjárhæð afskriftareikningsins ætti að vera um 6,2 ma.kr. Mikilvægi þess að sporna gegn svo ríkri afskriftarþörf er ótvírætt að mati Ríkisendurskoðunar.

Afskriftarþörf vegna dómsekta og sakarkostnaðar var um 6,2 ma.kr. í árslok 2014

Að beiðni Ríkisendurskoðunar tók Fangelsismálastofnun saman upplýsingar um lyktir þeirra mála frá árunum 2012–14 sem voru send til fullnustu hjá stofnuninni þar sem dómþoli var dæmdur til greiðslu 8 m.kr. sektar eða meira. Um 83 dómsmál er að ræða og var heildarfjárhæð sekta rúmir 3 ma.kr. Af þeim hafa einungis tvær dómsektir verið greiddar að fullu í nóvember 2015, samtals 44,65 m.kr. eða tæplega 1,5% heildarfjárhæðar allra sekta. 43 sektardómar, sem í heild kváðu á um 1,5 ma.kr. sektargreiðslur eða rúmlega 49,8% af heildarfjárhæðinni, hafði annaðhvort verið fullnustað með samfélagsþjónustu eða mun verða fullnustað með þeim hætti. Beiðni um afplánun samfélagsþjónustu liggur auk þess fyrir í þremur málum. Heildarsektarfjárhæð þeirra er rúmar 49,8 m.kr. eða rúmlega 1,6% heildarfjárhæðarinnar. Eftir standa 35 dómsmál sem voru send til fullnustu á tímabilinu og var heildarsektarfjárhæð þeirra rúmar 1,4 ma.kr. eða um 47% heildarfjárhæðar allra sektardóma á tímabilinu.

Einungis tvær dómsektir af 83 greiddar að fullu

Ríkisendurskoðun ítrekar þá afstöðu sína að Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar séu tryggð þau úrræði sem helst stuðli að hagkvæmri, skilvirkri og árangursríkri fullnustu dómsekta og að afskriftum þeirra sé haldið í lágmarki. Heimild til launaafdráttar hlýtur að koma þar til greina.¹ Þess má einnig geta að Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra, sem sér um rekstur Innheimtumiðstöðvar sekta og sakarkostnaðar, hefur vakið athygli á að mun víðtækari heimildir til innheimtu en launaafdráttur komi til álit. Þar á meðal sé heimild til afdráttar af tekjuskattskyldum greiðslum á borð við lífeyrissjóðsgreiðslur og atvinnuleysisbætur, svo að dæmi séu tekin. Einnig hefur embættið lagt til að heimilt verði að inneign sektarþola, s.s. vegna ofgreiddra skatta, barnabóta og vaxtabóta, geti komið til skuldajöfnunar sektar, sakarkostnaðar og endurkröfu bóta- og gjafsóknarnefndar.

Launaafdráttur dómsekta hagkvæm, skilvirk og árangursrík

Ríkisendurskoðun telur rétt að minna enn og aftur á að launaafdráttur er heimill í Svíþjóð, Noregi og Danmörku þar sem margir íslenskir ríkisborgarar starfa. Hafa Norðurlöndin með sér samstarf um fullnustu sektarrefsinga eins og kveðið er á um í lögum nr. 69/1963 um fullnustu refsídóma sem kveðin hafa verið upp í þessum löndum. Í samræmi við ákvæði þeirra laga er fullnusta sekta og innheimta sakar-

¹ Rétt er að úttektir og ábendingar Ríkisendurskoðunar um aukin innheimtuúrræði hafa snúið að dómsektum og sakarkostnaði í málum þar sem dómþoli sætir sekt að lágmarki 8 m.kr. Ekki er fjallað um innheimtu lægri dómsekta, lögreglustjórasekta eða sátta á grundvelli þeirra. Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra hefur lýst því álitinu sínu við Ríkisendurskoðun að ekki sé síður þörf á að bæta innheimtuúrræði í slíkum málum.

Launaafdrætti beitt vegna íslenskra dómsekta í Noregi og Svíþjóð

kostnaðar flutt til þess lands þar sem sektarþoli býr og fer hún fram í samræmi við þarlend lög. Samkvæmt upplýsingum frá Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar hafa rúmar 2,7 m.kr. borist frá norskum stjórnvöldum vegna fullnustu dómsekta það sem af er árinu 2015 og var u.þ.b. 10% þeirrar fjárhæðar innheimt með launaafdrætti. Á sama tíma hafa sænsk yfirvöld notað heimild sína til launaafdráttar til að innheimta að fullu eina kröfu frá Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar að fjárhæð 128.657 kr. og önnur krafa að fjárhæð 283.135 kr. mun vera komin í launaafdráttarferli. Því er ljóst að þeir sem íslenskir dómstólar dæma til sektar þurfa að þola mismunandi fullnustu þeirra dóma á grundvelli búsetu.

Engin heimild til launaafdráttar í frumvarpi til laga um fullnustu refsinga

Með tilliti til þess að Alþingi hefur tekið fyrrgreint frumvarp til laga um fullnustu refsinga til umfjöllunar á yfirstandandi þingi (2015–16) telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendinguna. Stofnunin minnir engu að síður á þau rök sem styðja að launaafdráttur verði heimilaður og hvetur til þess að þau verði höfð í huga við afgreiðslu frumvarpsins.

3. Tengja þarf upplýsingakerfi allra aðila réttarvörslukerfisins

Árið 2012 hvatti Ríkisendurskoðun til þess að upplýsingakerfi allra aðila réttarvörslukerfisins yrðu tengd saman. Þannig mætti koma í veg fyrir margskráningu sömu upplýsinga, tryggja öryggi gagna og auðvelda rakningu mála frá rannsókn til fullnustu.

Samkvæmt viðbrögðum innanríkisráðuneytis árið 2012 var þá unnið að mótun innanríkisstefnu og til stuðnings við hana yrði m.a. unnin aðgerðaáætlun um réttaröryggi. Fram kom að tenging upplýsingakerfa lögreglu, saksóknara, héraðsdómstóla, Hæstaréttar, ríkissaksóknara, sakaskrár, Fangelismálastofnunar og Innheimtumiðstöðvar væri talin mikilvægur þáttur þess að gera starfsemi réttarvörslukerfisins skilvirka og hagkvæma. Markmið ráðuneytisins væri að tryggja borgurunum skilvirka málsmeðferð en huga um leið að upplýsingaöryggi og fjármögnun verkefnisins. Taldi ráðuneytið að viðbótarfjárveiting væri nauðsynleg sama hvort þáverandi kerfi yrðu uppfærð og samtengd eða nýtt miðlægt kerfi tekið upp.

Skipulega unnið að samtengingu upplýsingakerfa réttarvörslukerfisins

Í svari innanríkisráðuneytis við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2015 kom fram að snemma árs 2013 hefði ráðuneytið hafið undirbúning verkefnisins *Greining gagna-samskipta innan réttarvörslukerfisins og tillögur að úrbótum*. Verkefnið væri unnið á sömu forsendum og voru tíundaðar í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2012. Ljúka átti fyrsta hluta þess á fyrri hluta ársins 2015. Í honum átti að felast kortlagning nauðsynlegra gagnasamskipta innan réttarvörslukerfisins og gerð tillagna til úrbóta á fyrirkomulagi þeirra. Síðari hluti verkefnisins yrði fólgin í endanlegu vali á leiðum til úrbóta og innleiðingu þeirra. Taldi ráðuneytið að markmið verkefnisins í heild væri í samræmi við ábendingar Ríkisendurskoðunar um samtengingu upplýsingakerfa allra aðila réttarvörslukerfisins.

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga um stöðu verkefnisins frá innanríkisráðuneyti í nóvember 2015. Þá lá fyrir endanleg útgáfa skýrslunnar *Úttekt á gagnaflæði í réttarvörslukerfinu*. Ríkisendurskoðun kynnti sér efni hennar og áform ráðuneytisins um næstu skref. Skili þau tilætluðum árangri má ætla að komið verði til móts við

ábendingu stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun telur því ekki rétt að ítreka ábendinguna en hvetur ráðuneytið til að vinna áfram að framgangi málsins.

Ábendingin ekki ítrekuð

2.2.2 Nýjar/breyttar ábendingar til innanríkisráðuneytis 2012

1. Rýmka þarf heimildir til greiðslusamninga

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2012 var bent á að lögum samkvæmt væri heimilt að greiða sektir með afborgunum. Þó væri miðað við að greiðslufrestur væri almennt ekki lengri en eitt ár. Stofnunin hvatti til þess að kannað yrði hvort ekki ætti að rýmka þessar heimildir, þ.e. leyfa samninga þar sem greiðslufrestur væri lengri en eitt ár.

Í viðbrögðum sínum árið 2012 benti innanríkisráðuneyti á að í fyrirliggjandi drögum að frumvarpi til nýrra laga um fullnustu refsinga væri gert ráð fyrir heimild til að greiða sekt með afborgunum. Miðað væri við að greiðslusamningar yrðu gerðir til 12 mánaða í senn og að heimilt yrði að framlengja þá að þeim tíma liðunum. Í 87. gr. þess frumvarps til laga um fullnustu refsinga sem lagt hefur verið fram á Alþingi er kveðið á um heimild til að framlengja greiðslusamninga að einu ári liðnu. Nái umrædd laga-setning fram að ganga mun verða af þeim úrbótum sem Ríkisendurskoðun hefur kallað eftir. Ábendingin er því ekki ítrekuð en þar sem Alþingi hefur frumvarpið til umfjöllunar á yfirstandandi þingi (2015–16) telur stofnunin rétt að vekja athygli á [umsógn](#) Sýslumannsins á Norðurlandi vestra (dagsett. 23.11.2015) um efni þess. Þar er m.a. bent á kosti þess að greiðslusamningar séu gerðir með hliðsjón af greiðslugetu sektarþola.

Rýmri heimildir í frumvarpi til nýrra laga um fullnustu refsinga

2. Takmarka ber heimildir til að fullnusta vararefsingu fésekta með samfélagsþjónustu

Árið 2012 taldi Ríkisendurskoðun óeðlilegt að vararefsing hárra fésekta væri fullnustuð í jafnríkum mæli og þá var gert með samfélagsþjónustu. Færa mætti rök fyrir því að það fyrirkomulag ætti nokkurn þátt í því hve lítill hluti dómsekta hefði skilað sér í ríkissjóð. Með því væri einnig vegið að þeim varnaðaráhrifum sem háum sektum eða fangelsisvist vegna skattalagabrota væri ætlað að hafa. Að óbreyttum lögum um fullnustu refsinga taldi Ríkisendurskoðun að setja ætti 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 þá gildi.

Vegið gegn varnaðaráhrifum dóma vegna skattalagabrota

Í viðbrögðum sínum árið 2012 benti innanríkisráðuneyti á að ekki væri hægt að setja sektarþolum þrengri skorður til að fullnusta refsingu sína með samfélagsþjónustu að óbreyttum lögum. Ekki væri ráðgert að breyta þáverandi fyrirkomulagi í þeim drögum sem þá lágu fyrir að frumvarpi til nýrra laga um fullnustu refsinga að öðru leyti en því að lágmarksfjárhæð dómsekta sem fullnusta mætti með samfélagsþjónustu yrði hækkuð úr 60.000 kr. í 100.000 kr. Tekið hefði verið til athugunar að tengja sektarfjárhæð við fjölda klukkustunda í samfélagsþjónustu en því ekki haldið til streitu þar sem refsihámark vararefsingar fésekta hefði verið 360 dagar. Nefnd sem unnið hefði að undirbúningi frumvarpsins hefði talið skynsamlegt að athuga hvort rétt væri að endurskoða þetta hámark. Það yrði þó ekki gert nema með breytingum á almennum hegningarlögum nr. 19/1940. Í svari sínu árið 2015 ítrekaði innanríkisráðuneyti fyrri viðbrögð sín og kvaðst ekki hafa í hyggju að vinna að frekari breytingum.

Eitt ár er hámark vararefsingar dómsekta

Í 89. gr. fyrirbyggjandi frumvarps til laga um fullnustu refsinga er kveðið á um að heimilt skuli að afplána vararefsingu fésekta sem eru 100.000 kr. eða hærri hafi ekki tekist að innheimta hana. Í þeim tilfellum sé heimilt að fullnusta vararefsinguna með ólaunaðri samfélagsþjónustu, minnst 40 klukkustundir en mest 480 klukkustundir. Samkvæmt 38. gr. frumvarpsins mun 40 klukkustunda samfélagsþjónusta jafngilda eins mánaðar fangelsisrefsingu. Þau skilyrði eru þó sett samkvæmt 89. greininni að hafi viðkomandi sektarþoli fengið fimm eða fleiri sektir skuli að jafnaði synja honum fullnustu með ólaunaðri samfélagsþjónustu. Í þessu sambandi verður að hafa hugfast á að 54. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 kveður á um að tímalengd vararefsinga dómsekta skuli ekki vera lengri en eitt ár.

Afplánun vararefsinga dómsekta er kostnaðarsöm

Ríkisendurskoðun telur rétt að minna að nýju á þá staðreynd að samkvæmt gögnum Fangelsismálastofnunar mun vararefsing í a.m.k. 43 dómsmálum af 83 þar sem dómþoli var dæmdur til a.m.k. 8 m.kr sektar á tímabilinu 2012–14 verða fullnustuð með samfélagsþjónustu. Heildarsektarfjárhæð þeirra mála nemur um 1,5 ma.kr. sem er rúmlega 49,8% af heildarfjárhæð allra umræddra dómsekta. Það hlutfall getur hækkað enn meir. Að mati Ríkisendurskoðunar ber að vinna að því marki að sem stærstur hluti dómsekta skili sér til ríkissjóðs. Afplánun vararefsinga, hvort heldur með fangelsisvist eða ólaunaðri samfélagsþjónustu, vinnur gegn því og hefur í för með sér aukinn samfélagslegan kostnað. Auk þess má telja að við núverandi fyrirkomulag mála sé dómum þeirra sem hafa verið dæmdir til hárra sektargreiðslna í sumum tilfellum fullnustað með jafn þungbærri refsingu og kemur í hlut þeirra sem hafa verið dæmdir til mun minni sektar. Sem fyrr segir vinnur það gegn varnaðaráhrifum hárra dómsekta.

Með tilliti til þess að Alþingi hefur frumvarp til nýrra laga um fullnustu refsinga til umfjöllunar á yfirstandandi þingi (2015–16) telur Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendinguna. Stofnunin hvetur þó til þess að við afgreiðslu þess verði hugað að þeim þáttum sem snúa að fullnustu vararefsinga dómsekta með samfélagsþjónustu, m.a. þeirri spurningu hvort rétt sé að Fangelsismálastofnun en ekki dómstólar ákveði hverjir fái að sinna samfélagsþjónustu. Kemur þá til álita fyrri athugasemd Ríkisendurskoðunar um hvort þau lagaákvæði sem snúa að samfélagsþjónustu ættu frekar heima í almennum hegningarlögum en í lögum um fullnustu refsinga.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is