

RÍKISENDURSKOÐUN

# Innheimta dómsekta

Stjórnsýsluúttekt



Skýrsla til Alþingis

Desember 2022

# Efnisyfirlit

Efnisyfirlit .....	2
Inngangur .....	3
Lykilupplýsingar .....	4
Niðurstöður .....	5
Tillögur til úrbóta.....	7
Umsagnir og viðbrögð .....	8
Viðbrögð dómsmálaráðuneytis.....	8
Viðbrögð Sýslumannsins á Norðurlandi vestra .....	9
Viðbrögð Fangelsismálastofnunar .....	10
<b>1 Úttektir, lagabreytingar og mat á innheimtukerfi dómsekta 2009–22 .....</b>	<b>11</b>
1.1 Úttekt Ríkisendurskoðunar árið 2009.....	11
1.2 Eftirfylgniúttekt Ríkisendurskoðunar árið 2012 .....	13
1.2.1 Viðbrögð innanríkisráðuneytis 2012.....	14
1.3 Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar 2015.....	15
1.4 Lög nr. 15/2016 um fullnustu refsinga .....	17
1.4.1 Starfshópur um bætt innheimtuhlutfall sekta og sakarkostnaðar .....	18
1.4.2 Viðbrögð og eftirfylgni dómsmálaráðuneytis .....	22
<b>2 Innheimta dómsekta og beiting vararefsinga.....</b>	<b>23</b>
2.1 Ferill innheimtu dómsekta .....	23
2.2 Uppgjör dómsekta .....	26
2.2.1 Vararefsingar .....	28
2.2.2 Beiting ólaunaðrar samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræðis .....	29
2.2.3 Afplánun vararefsinga í fangelsi.....	31
2.3 Fullnusta skattalagabrota .....	33
2.4 Afskriftir dómsekta.....	35
2.5 Upplýsingakerfi í réttarvörslukerfinu .....	36

# Inngangur

Í byrjun árs 2022 ákvað Ríkisendurskoðun, á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, að hefja að eigin frumkvæði stjórnsluúttekt á stöðu innheimtu dómsekta. Meginástæður voru þær að árið 2009 gaf stofnunin út skýrslu um sama efni og var henni fylgt eftir árin 2012 og 2015 með eftirfylgniskýrslum. Þar var bent á lágt innheimtuhlutfall dómsekta og athygli vakin á því að hlutfallið lækkaði eftir því sem sektir urðu hærri. Lagðar voru fram tillögur til úrbóta sem bæta áttu innheimtuhlutfall dómsekta en frá þeim tíma virðast teljandi breytingar ekki hafa orðið á fyrirkomulaginu.

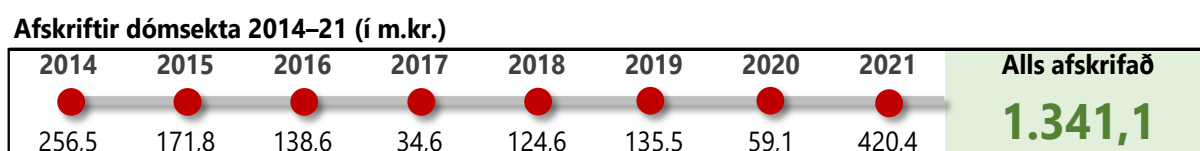
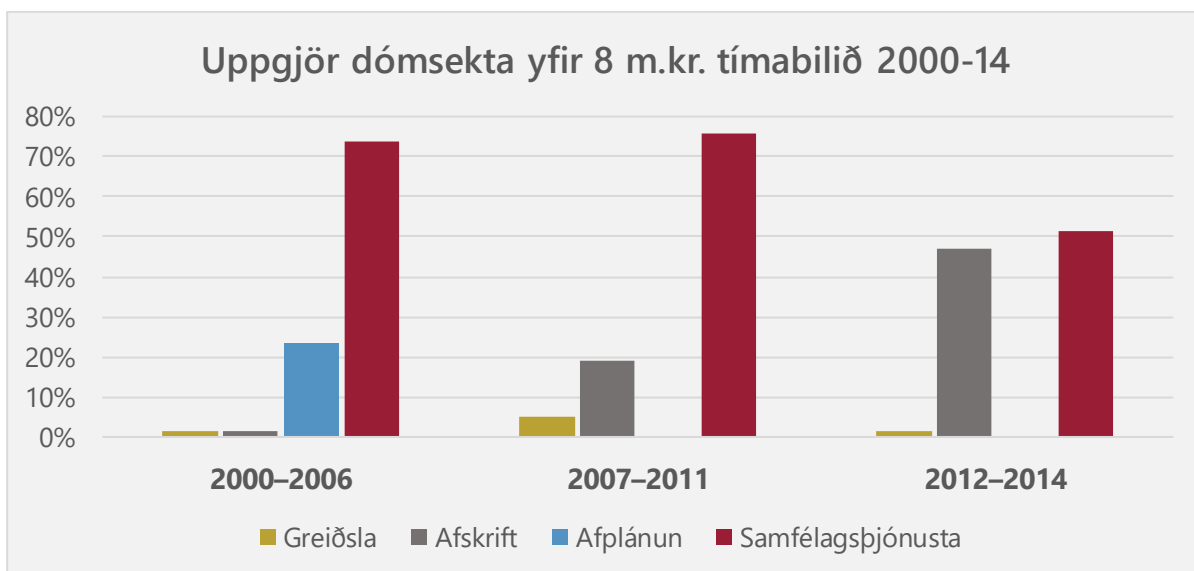
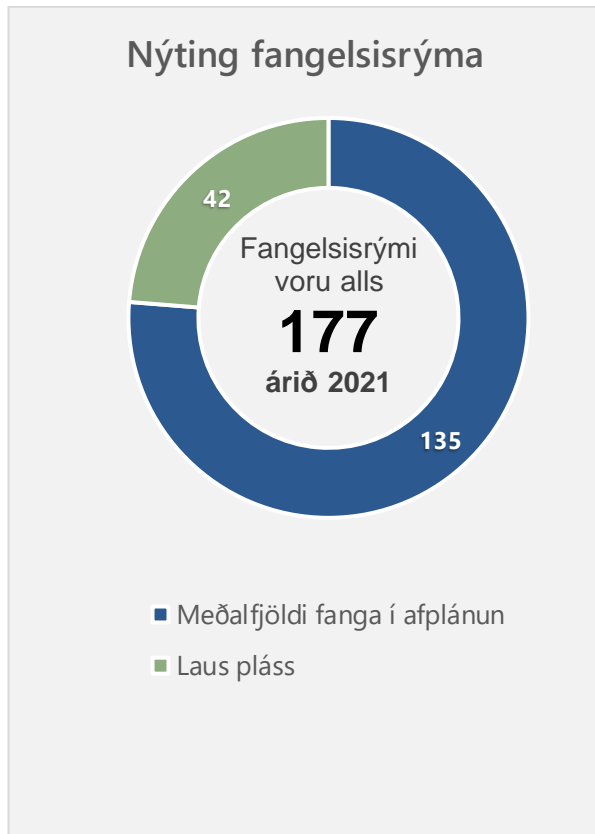
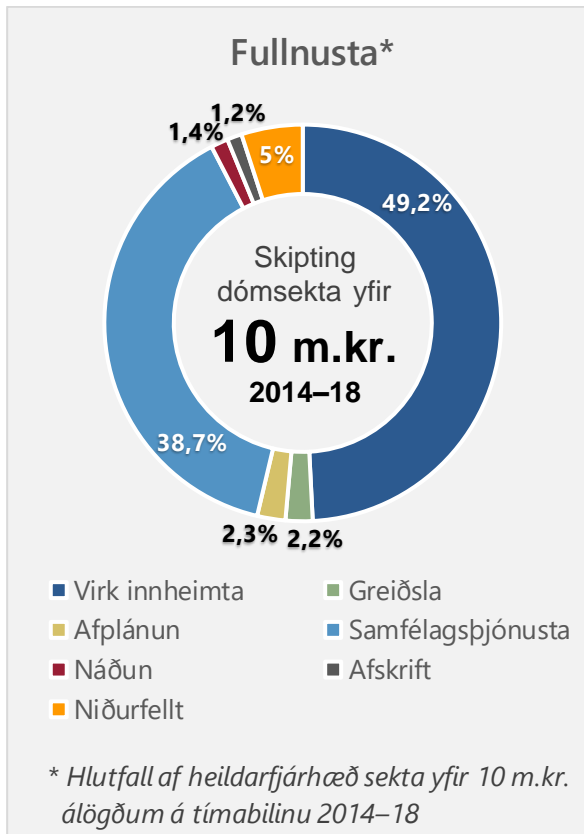
Ný lög um fullnustu refsinga tóku gildi í mars 2016 en þar var að finna bráðabirgðaákvæði þess efnis að ráðherra skipaði starfshóp til að endurskoða úrræði yfirvalda til innheimtu sekta með það að markmiði að bæta hana. Starfshópurinn skilaði skýrslu og drögum að lagafrumvarpi í desember 2018 og þótti Ríkisendurskoðun ástæða til að kanna hvort og þá með hvaða hætti dómsmálaráðuneyti hefði brugðist við tillögum og frumvarpsgerð starfshópsins.

Í stað víðtækrar stjórnsluúttektar, líkt og þeirri sem Ríkisendurskoðun vann árið 2009, var ákveðið að líta til þróunar mála frá árinu 2014. Ákveðið var að skoða að þessu sinni eingöngu dómsektir og núverandi stöðu á innheimtu þeirra. Í fyrri úttektum voru sektir skoðaðar í víðara samhengi ásamt sakarkostnaði. Leitast var við að svara eftirfarandi meginatriðum:

- 1) Hvert hefur innheimtuhlutfall dómsekta verið síðastliðin ár, með hliðsjón af þeim úttektum og lagabreytingum sem að framan er getið?
- 2) Hefur dómsmálaráðuneyti með einhverjum hætti brugðist við lágu innheimtuhlutfalli dómsekta og ef svo er með hvaða hætti?
- 3) Hver er skilvirkni og árangur fullnustukerfis dómsekta?

Ríkisendurskoðun aflaði gagna frá dómsmálaráðuneyti, Fangelsismálastofnun, Fjárslu ríkisins og Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar (hér eftir IMST) sem starfrækt er hjá embætti sýslumannsins á Norðurlandi vestra. Viðbrögð við tillögum til úrbóta eru birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

# Lykilupplýsingar



# Niðurstöður

Innheimtuhlutfall dómsekta hefur verið mun lægra á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum um árabíl. Frá árinu 2009 hefur Ríkisendurskoðun ítrekað sett fram ábendingar sem miða að hækkun innheimtuhlutfalls. Við meðferð Alþingis á frumvarpi um ný fullnustulög nr. 15/2016 var tekið undir niðurstöðu og sjónarmið Ríkisendurskoðunar og árangur innheimtu sekta- og sakarkostnaðar metinn afleitur. Ekki reyndist þó vilji til að innleiða í lög aðgerð eins og launa-afdrátt vegna sektargreiðslna eða breyta fyrirkomulagi ólaunaðrar samfélagsþjónustu sem hefur verið algengasta fullnustuúrræði vararefsinga. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði í lögnum var settur á fót ráðherraskipaður starfshópur sem skilaði í lok árs 2018 tillögum sem miða áttu að bættu innheimtuhlutfalli. Samhliða skilaði hópurinn fullmótuðu frumvarpi til breytinga á lögum um fullnustu refsinga, lögum um meðferð sakamála og almennum hegningarlögum.

Dómsmálaráðuneyti hefur ekki brugðist við tillögum starfshópsins með formlegum hætti og hvorki unnið með né tekið markvissa afstöðu til skýrslu hans. Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra hefur í tvígang, árið 2020 og 2022, skorað á dómsmálaráðherra að kynna sér efni skýrslunnar. Ríkisendurskoðun lýsir furðu yfir aðgerðaleysi ráðuneytisins og minnir á að skipan og hlutverk starfshópsins var fest í lög nr. 15/2016, í sérstöku bráðabirgðaákvæði. Beinir Ríkisendurskoðun því til ráðuneytisins að taka efnislega afstöðu til skýrslu starfshópsins enda eru tillögur hennar að mati Ríkisendurskoðunar til þess fallnar að bæta innheimtuhlutfall.

Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom í ljós að af álögðum dómsektum á tímabilinu 2014–18 greiddust 2,2% af sektum sem nema 10 m.kr. eða hærri fjárhæð. Í 41% tilvika voru dómar fullnustaðir með beitingu vararefsingar, þar af í 38,7% tilvika með ólaunaðri samfélagsþjónustu og í 2,3% tilvika með fangelsisvist. Taka ber fram að 49,2% sekta fyrir sama tímabil eru enn í virkri innheimtu en afskriftarhlutfall við árslok 2021 var 1,2%.

Þegar innheimtuhlutföllin eru borin saman við fyrri úttektir Ríkisendurskoðunar er ljóst að lítil breyting hefur orðið. Þar að auki hefur verðlagsþróun verið með þeim hætti að raunvirði er talsvert lægra nú en það var árið 2009 og samanburðarhæfni umræddra fjárhæða því takmörkuð. Bendir það til þess að innheimta dómsekta hafi í því samhengi versnað frá því fyrri úttektir Ríkisendurskoðunar áttu sér stað. Því er ljóst að innheimtuhlutfall hefur haldist afleitt sem m.a. leiðir til þess að fyrning sektardóma og þar með afskriftir þeirra eru enn verulegar.

Stór hluti þeirra dómsekta sem kveða á um hærri fjárhæðir eru vegna skattalagabrota. Athygli vekur að þrátt fyrir að fram komi í 262. gr. almennra hegningarlaga að við skattalagabrotum sem teljast meiriháttar skuli dómþolar sæta fangelsi allt að sex árum, þá heyrir til undantekninga að óskilorðsbundin fangelsisvist sé dæmd. Dómsektir hafa hins vegar farið hækkandi síðan refsilágmark var sett með lögum nr. 42/1995. Velta má því upp hvort umrætt refsilágmark hafi náð tilgangi sínum og hvort núgildandi refsilágmark skattalaga hafi nægileg varnaðaráhrif þegar raunin er sú að afar lágt hlutfall þeirra sekta innheimtist.

Þótt samfélagsþjónusta kunni í mörgum tilvikum að vera viðeigandi fullnustuúrræði ber að varast að beita henni í of miklum mæli. Slíkt getur að mati Ríkisendurskoðunar dregið úr vægi refsinga og fælingarmætti þeirra. Ein af þeim tillögum sem ráðherraskipaður starfshópur lagði

fram í skýrslu árið 2018 var ætlað að bregðast við þessu og kvað á um að binda fullnustu vararefsinga með samfélagsþjónustu við ákveðna hámarksfjárhæð dómsekta. Er það tillaga sem Ríkisendurskoðun telur vert að skoða, líkt og aðrar tillögur sem fram komu í þeirri skýrslu.

Ríkisendurskoðun beinir því jafnframt til dómismálaráðuneytis að skoða kosti og galla þess að endurskilgreina samfélagsþjónustu sem refsingu í almennum hegningarlögum í stað fullnustuúrræðis í lögum um fullnustu refsinga. Með slíkri breytingu væri dómstólum fengið vald til að ákveða hvort sektarpólar skuli afplána vararefsingu með fangelsisvist eða samfélagsþjónustu. Afplánun með samfélagsþjónustu er talsvert vægara fullnustuúrræði en fangelsisvist og því er framkvæmdarvaldið oft á tíðum í reynd að milda refsingar sem dómstólar hafa dæmt. Slíkt leiðir af sér að viðurlagakerfið reynist ekki nægilega gagnsætt og fyrirsjáanlegt.

Fyrningar og afskriftir dómsekta eru verulegar en yfir tímabilið 2014–21 hafa samtals 1.341 m.kr. verið afskrifaðar. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun og IMST orsakast fyrningar sekta af samspili margra þátta, þ.e. skömmum og órjúfanlegum fyrningarfrestum, skorti á innheimtuúrræðum, efnaleysi sektarpóla og því þegar ekki næst í þá, t.d. vegna andláts, flutnings af landi brott eða þegar þeir eru óstaðsettir í hús. Þá veldur skortur á fangelsisrymum því að forgangsraða þarf í afplánun fangelsa og eru ofbeldis- og kynferðisbrot þar í forgangi. Þetta þýðir að sæki dómþoli sem afplána þarf vararefsingu ekki um afplánun með ólaunaðri samfélagsþjónustu eru yfirgnæfandi líkur á því að dómur yfir viðkomandi fyrnist án fullnustu hans.

Af þeim 177 fangelsisrymum sem Fangelsismálastofnun hafði yfir að ráða árið 2021 gat stofnunin einungis starfrækt 135 vegna fjáskorts. Er nýtingarhlutfall fangelsisryma hér á landi því langt fyrir neðan öryggisviðmið þrátt fyrir að boðunarlistar séu langir og fjöldi dóma fyrnist á ári hverju. Að mati Ríkisendurskoðunar er það verulegt áhyggjuefni að Fangelsismálastofnun nái ekki að uppfylla lagalegt hlutverk sitt sem skyldi í þessu tilliti.

Árið 2009 benti Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að upplýsingakerfi aðila réttarvörslukerfisins yrðu samtengd til að tryggja yfirsýn viðkomandi stofnana og fyrirbyggja margskráningu sömu upplýsinga. Við gagnaöflun í tengslum við þessa stjórnýsluúttekt vakti það athygli að umrædd samtenging hefur ekki átt sér stað þrátt fyrir fullyrðingar um að sú vinna væri hafin í viðbrögðum við ítrekaðri eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2015. Sem dæmi um skort á yfirsýn virðist IMST ekki hafa yfir að ráða aðgengilegum talnagögnum um innheimtu dómsekta og þurfti að kalla eftir þeim upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins. Þá kom í ljós að Fangelsismálastofnun hefur heldur ekki aðgang að rauntölum um stöðu innheimtu og á móti hefur IMST ekki aðgang og þar með yfirsýn yfir stöðu fullnustu vararefsinga. Aðspurt svaraði dómismálaráðuneytið því til að ráðuneytið ræki verkefni um stafræna réttarvörslugátt og að góður gangur væri í verkefninu.

Að mati Ríkisendurskoðunar myndi samtenging upplýsingakerfa gefa betri yfirsýn um stöðu á fullnustu dómsekta og auka skilvirkni og árangur í málaflokknum. Með slíkri innleiðingu gæfist ráðuneyti og stofnunum betri kostur á að meta árangur af innheimtu og þar með bregðast við með viðeigandi hætti. Samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins, sem heldur utan um upplýsingar um innheimtu dómsekta, er stefnt að því að taka nýtt stafrænt vöruhús í notkun árið 2023. Því er ætlað að bæta aðgengi aðila í réttarvörsluferfinu að umræddum upplýsingum.

# Tillögur til úrbóta

1

## Dómsmálaráðuneyti þarf að bregðast við lágu innheimtuhlutfalli dómseкта

Brýnt er að skýrsla starfshóps um lagalegar umbætur sem miða að bættu innheimtuhlutfalli sekta og sakarkostnaðar fái efnislega meðferð hjá stjórnvöldum. Ríkisendurskoðun telur tillögur hópsins fela í sér mikla hagsmuni fyrir réttarvörslukerfið og ríkissjóð og því mikilvægt að ráðuneytið taki afstöðu til þeirra.

2

## Meta þarf hvort skilgreina eigi samfélagsþjónustu sem refsingu í stað fullnustuúrræðis

Ríkisendurskoðun telur umhugsunarvert að ákvörðunarvald um afplánun vararefsinga sekta með samfélagsþjónustu sé tekin af Fangelsismálastofnun. Það er hlutverk dómstóla að skera úr um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög við brotum og því sérkennilegt að framkvæmdarvaldið taki ákvörðun um eðli vararefsinga.

Ríkisendurskoðun beinir því til dómsmálaráðuneytis að skoða kosti þess og galla að skilgreina samfélagsþjónustu sem refsingu í almennum hegningarlögum í stað þess að samfélagsþjónusta sé skilgreind sem fullnustuúrræði í lögum um fullnustu refsinga. Með slíkri breytingu væri dómstólum fengið vald til að ákveða hvort sektarþolar skuli afplána vararefsingu með fangelsisvist eða samfélagsþjónustu.

3

## Bæta þarf nýtingu fangelsisrýma

Með hliðsjón af fjárfestingu stjórnvalda til uppbyggingar fangelsa í landinu verður það að teljast soun ef ekki er hægt að tryggja hámarksafköst fullnustukerfisins vegna annarra þátta. Of lítið framboð er af fangelsisrýmum og dregur það m.a. úr varnaðaráhrifum refsinga og eykur líkur á fyrningu. Dómsmálaráðuneyti og Fangelsismálastofnun verða að bregðast við þessu og hækka nýtingarhlutfall fangelsisrýma upp að öryggismörkum.

# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð dómsmálaráðuneytis

### 1. Dómsmálaráðuneyti þarf að bregðast við lágu innheimtuhlutfalli dómsekta

„Í skýrslu starfshóps um lagalegar umbætur sem miða að bættu innheimtuhlutfalli sekta og sakarkostnaðar komu fram níu tillögur sem miða að því að bæta innheimtuhlutfallið. Starfshópurinn sem skipaður var af innanríkisráðherra árið 2016 skilaði skýrslunni í júní 2019. Dómsmálaráðuneytið fór yfir þær níu tillögur sem fram komu í skýrslunni, voru tillögurnar [kynntar] dómsmálaráðherra í mars 2020. Þáverandi dómsmálaráðherra tók ákvörðun um að setja eina þeirra strax í vinnslu, þ.e. að tryggja tíu fangarými fyrir afplánun vararefsinga. Aðrar tillögur voru kynntar fjármálaráðuneytinu en voru ekki settar í frekari vinnslu á þeim tíma.

Fjárhagsstaða Fangelsismálastofnunar hefur verið grafalvarleg mörg undanfarin ár og hefur dómsmálaráðuneytið lagt inn tillögur til fjármálaráðuneytisins til að bæta þar úr á hverju ári án fullnægjandi árangurs. Dómsmálaráðuneytinu var kunnugt um að einungis var unnt að taka ofangreind tíu fangarými frá í skamman tíma vegna fjárhagsstöðu stofnunarinnar enda hélt fyrndum refsingum áfram að fjölga.

Tillögur starfshópsins voru kynntar fyrir nýjum dómsmálaráðherra vorið 2022 eins og Ríkisendurskoðun hefur verið upplýst um og var þá tekin ákvörðun um að aftur yrði farið yfir tillögurnar. Hefur það nú verið gert og er fyrirhugað að á árinu 2023 verði unnið að frumvarpi til breytinga á lögum nr. 15/2016 um fullnustu refsinga, lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála og almennum hegningarlögum nr. 19/1940. Í þeirri vinnu verður þó fyrirsjáanlega ekki unnt að fallast á allar tillögur starfshópsins um lagabreytingar, enda fer hvorki hópurinn né ráðuneytið með löggjafarvald.“

### 2. Meta þarf hvort skilgreina eigi samfélagsþjónustu sem refsingu í stað fullnustu-úrræðis

„Eins og fram kemur að ofan liggur fyrir að fara þurfi yfir lög um fullnustu refsinga. Samkvæmt ákvæði IV. til bráðabirgða í lögum nr. 15/2016 um fullnustu refsinga er nú heimilt að fullnusta allt að 24 mánaða dómi með samfélagsþjónustu í stað fangelsis að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Ákvæðið gildir þangað til um mitt ár 2024 en ákvæðið var að það gilti tímabundið, meðal annars í ljósi þess, að mikilvægt er að skoða hvort ákvörðun um samfélagsþjónustu verði áfram í höndum Fangelsismálastofnunar eða hvort slíkt ákvörðunarvald skuli fært til dómstóla. Það er meðal þess sem þarf fara yfir við endurskoðun laganna.“

### 3. Bæta þarf nýtingu fangelsisrýma

„Dómsmálaráðherra hefur tekið fjármagn til Fangelsismálastofnunar vegna reksturs fangelsanna til ítarlegrar skoðunar en rekstrarvandi hefur verið viðvarandi í fangelsiskerfinu sl. áratug. Unnið er að því um þessar mundir að stofnunin fái aukið fjármagn, með það að markmiði meðal annars að hægt sé að fullnýta þau rými sem þegar eru til staðar. Uppsafnaður niður-skurður (hagræðingarkrafa) hefur vegið hvað þyngst í þeim rekstrarvanda sem Fangelsismála-



stofnun stendur nú frammi fyrir en mikill uppsafnaður niðurskurður hefur verið á grunnfjárlaheimildir stofnunarinnar frá árinu 2010 eða um 278 m.kr. Til þess að geta rekið fangelsin á fullum afköstum þarf a.m.k. 200 m.kr. á ári sem hefur verið óskað eftir á fjárlögum næstu ára. Auk þess þyrfti inn aukafjármagn nú þegar inn í reksturinn og hafði dómsmálaráðherra af því tilefni óskað eftir 120 m.kr. á fjárukalögum, en óvíst er hvort sú beiðni nái fram að ganga.

Ekkert er ofsagt í drögnum um að „Með hliðsjón af fjárfestingu stjórnvalda til uppbyggingar fangelsa í landinu verður það að teljast soun ef ekki er hægt að tryggja hámarksafköst fullnustukerfisins vegna annarra þátta.“ Um 15 til 20 % fangelsisplássanna sem til eru í dag, eru ekki nýtt vegna fjárskorts og fyrir liggur að loka þurfi fleiri rýmum ef ekki fæst inn fjármagn í reksturinn. Enn alvarlegra má þó telja þá grundvallarstöðu sem við blasir og felst í því að ekki er unnt að fullnusta allar dæmdar refsingar vegna fjárskorts. Sem dæmi fyrndust 28 refsingar árið 2021 og 22 árið 2020. Ætla má að staðan verði síst betri í lok ársins í ár. Það hefur augljóslega veruleg áhrif á starfsemi fangelsiskerfisins að geta ekki haldið úti fullum afköstum allt árið um kring, en kerfið hefur síðustu ár, ítrekað þurft að mæta skertum fjárveitingum með því að draga úr afköstum kerfisins og þá meðal annars nýtingu fangarýma á hverju ári. Þetta hefur þá í leiðinni haft áhrif á beitingu fangelsisrefsingar þegar um er að ræða afplánun vararefsinga vegna dóma um sektir.

Dómsmálaráðherra er mjög meðvitaður um þessa erfiðu stöðu stofnunarinnar og mun halda áfram, hér eftir sem hingað til, að leita allra leiða sem færar eru til að bæta úr þessu.“

## Viðbrögð Sýslumannsins á Norðurlandi vestra

### Dómsmálaráðuneyti þarf að bregðast við lágu innheimtuhlutfalli dómsekta

„Sem innheimtuaðili sekta tekur embættið heilshugar undir mikilvægi þess að brugðist verði án tafar við lágu innheimtuhlutfalli dómsekta, m.a. með því að taka skýrslu starfshóps um lagalegar umbætur sem miða að bættu innheimtuhlutfalli sekta og sakarkostnaðar frá árinu 2018 til efnislegrar meðferðar hið fyrsta. Í grundvallaratriðum verði innheimtuhlutfall dómsekta aðeins aukið með lögfestingu aukinna innheimtuúrræða og rýmkun fyrningareglna, annars vegar, og því að skilgreindur verði tiltekinn fjöldi fangelsisrýma til afplánunar vararefsinga sekta, hins vegar. Afar brýnt er í þessu sambandi að miðað verði að því, að meginstefnu til, að unnt verði að fullnusta aðalrefsingu, þ.e. hina dómsákvörðuðu fésekt, en fullnusta vararefsingar sektar fari einungis fram í undantekningartilvikum þegar sannarlega þykir leitt í ljós að innheimtutilraunir séu fullreyndar eða þýðingarlausar. Í því liggja hagsmunir ríkissjóðs, réttarvörslukerfisins og raunveruleg varnaðaráhrif fésekta sem sérstaks forms refsingar. Miklum fjármunum ríkisins er varið til rannsóknar, saksóknar og dómsmeðferðar þeirra sakamála sem lokið er með ákvörðun fésektar, en órjúfanlegur þáttur í því að markmiðum með refsivörslu verði í reynd náð hlýtur að vera sá að unnt sé að fylgja refsiakvörðunum eftir með fullnustu þeirra innan þess fyrningartíma sem þær hafa.“

### 2. Meta þarf hvort skilgreina eigi samfélagsþjónustu sem refsingu í stað fullnustuúrræðis

„Tekið er undir að skoða megi kosti þess og galla að samfélagsþjónusta verði að lögum skilgreind sem hið þriðja form refsingar, til viðbótar sektum og fangelsi, í stað fullnustuúrræðis líkt og nú er. Áhugavert væri ef samhliða því færi fram víðtækari endurskoðun lagaumhverfisins að

þessu leyti, svo sem því hvort og þá hvaða fullnustuúrræði þyki rétt að geti komið til álita við fullnustu tilgreindra vararefsinga. Má í þessu sambandi nefna rafrænt eftirlit, en því úrræði verður samkvæmt gildandi lögum aðeins beitt til fullnustu óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga að skilyrðum uppfylltum, en ekki til fullnustu vararefsinga sekta.“

### **3. Bæta þarf nýtingu fangelsisrýma**

„Embættið er sammála því að bæta þurfi nýtingu fangelsisrýma og ítrekar mikilvægi þess að við slíka umbótavinnu verði gætt að því að skilgreina tiltekin fangelsisrými sem ávallt verði til ráðstöfunar vegna afplánunar vararefsinga sekta.“

## **Viðbrögð Fangelsismálastofnunar**

### **2. Meta þarf hvort skilgreina eigi samfélagsþjónustu sem refsingu í stað fullnustuúrræðis**

„Ákvörðun um samfélagsþjónustu hefur frá upphafi verið stjórnvaldsákvörðun og hefur það gefið góða raun. Um er að ræða fullnustuúrræði en ekki eina tegund refsinga eins og fram kemur í skýrslu [Ríkisendurskoðunar]. Með sama hætti og Fangelsismálastofnun ákveður í hvaða fangelsi dómþoli vistast, þ.e. hvort hann vistast í lokuðu fangelsi eða opnu fangelsi, hvort fangi fái dagsleyfi eða geti afplánað hluta refsingar sinnar á áfangaheimili getur hún einnig ákveðið hvort tilteknar refsingar séu fullnustaðar með samfélagsþjónustu. Um er að ræða skýra heimild í lögum um fullnustu refsinga sem kveður á um hvaða skilyrði þurfi að uppfylla svo unnt sé að heimila samfélagsþjónustu. Með þessu er Fangelsismálastofnun ekki að seilast inn á svið dómstóla heldur er verið að fullnusta dæmdar refsingar í samræmi við lög.“

Kostir við stjórnsýsluleiðina eru margir, s.s. jafnræði en reynsla annarra þjóða hefur sýnt að dómstólaleiðin getur leitt til ósamræmis við ákvörðunartöku þannig að sumir dómstólar beiti þessu úrræði í miklum mæli á meðan aðrir beiti því sjaldnar. Þá hefur einnig verið bent á skilvirkni við stjórnsýsluleiðina en sá tími sem líður frá því að umsókn berst Fangelsismálastofnun þar til henni er svarað og þar til samfélagsþjónn getur hafið störf er tiltölulega skammur. Þá hefur stofnunin getað gripið fljótt inn í ef um rof á skilyrðum samfélagsþjónustu er að ræða en hætta er á að málshraðinn yrði lengri ef samfélagsþjónusta yrði ákvörðuð af dómstólum þar sem álag á þeim er nú þegar mikið.

Fangelsismálastofnun telur að í ljósi góðrar reynslu af samfélagsþjónustu frá því að hún var fyrst lögfest sé skynsamlegt að viðhalda því kerfi sem verið hefur, þ.e. stjórnsýsluleiðinni. Hafa Norðmenn m.a. tekið upp svipað kerfi varðandi vararefsingu fésekta en þar geta norsk fangelsisyrðing tekið ákvörðun um samfélagsþjónustu í stað afplánunar í fangelsi.“

# 1 Úttektir, lagabreytingar og mat á innheimtu-kerfi dómsekta 2009–22

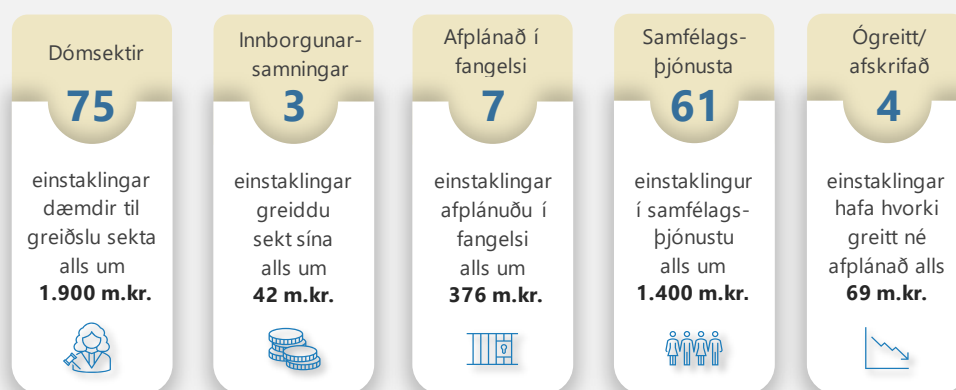
## 1.1 Úttekt Ríkisendurskoðunar árið 2009

Árið 2009 vann Ríkisendurskoðun stjórnsýsluendurskoðun á eftirliti með fullnustu dóma sem kveða á um greiðslu sekta og sakarkostnaðar. Þeirri úttekt var fylgt eftir árið 2012 og aftur árið 2015. Í [úttektinni](#) voru dómsektir á árunum 2000–06 skoðaðar og kom í ljós að innheimtuhlutfall þeirra var mjög lágt og fór lækkandi eftir því sem sektir voru hærri. Þá kom fram að meginhluti hárra sekta var gerður upp með samfélagsþjónustu.

Árangur innheimtuaðgerða var ágætur (yfir 80% af heildarfjárhæð) þegar sektir námu allt að 499 þús. kr. Þegar sektir voru komnar upp í 500 þús. kr. féll innheimta niður í 23,5% af heildarfjárhæð og hlutfallið lækkaði enn niður í 1,4% þegar sektir námu 8 m.kr. eða hærri fjárhæð. Í þeim tilvikum voru flestar sektir jafnframt gerðar upp með samfélagsþjónustu eða vegna 73,6% heildarfjárhæðar sekta. Ríkisendurskoðun taldi að með því að heimila fullnustu hárra sekta með samfélagsþjónustu væri verið að milda viðurlög samkvæmt dómum. Samfélagsþjónusta væri enda almennt talin vægasta úrræði sem notað er til fullnustu refsinga hér á landi.

### Dómsektir 2000-06

Skattalagabrot, sektir að fjárhæð 8 m.kr. eða hærri



Heimild: Úttekt Ríkisendurskoðunar frá árinu 2009

Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að úrræði fullnustuyfirvalda til innheimtu sekta hér á landi voru takmarkaðri en annars staðar á Norðurlöndum. Var í því samhengi m.a. bent á takmarkað aðgengi Innheimtumiðstöðvar sekta og sakarkostnaðar (hér eftir einnig nefnt IMST) að fjárhagsupplýsingum sektarþola. Ríkisendurskoðun taldi engin rök liggja að baki því að aðgengi IMST væri takmarkað í meira mæli en gert er í nágrennaríkjum og lagði til að heimildir miðstöðvarinnar yrðu auknar til samræmis við nágrennaríkin. Þá voru stjórnvöld hvött til að kanna

hvort lögfesta ætti heimild til að draga sektarfjárhæðir frá launum eins og viðgengist hafði í Svíþjóð, Noregi og Danmörku með góðum árangri. Ríkisendurskoðun taldi jafnframt að veita þyrfti innheimtuaðilum hér á landi öflugri lagaleg úrræði til að hindra undanskot eigna og/eða fjármuna þegar sakfelling lægi fyrir og háar fjársektir blöstu við. Var bent á að kanna þyrfti hvort heimila ætti kyrrsetningu eigna á rannsóknarstigi.

Hvað samfélagsþjónustu varðaði taldi Ríkisendurskoðun eðlilegra að mælt væri fyrir um hana í almennum hegningarlögum, og þá sem eina tegund refsinga, fremur en að samfélagsþjónusta væri skilgreind sem fullnustuúrræði í þágildandi lögum nr. 49/2005 um fullnustu refsinga. Beindi stofnunin því til dómsmálaráðuneytis að gera faglega úttekt á kostum og göllum þess að dómstólar dæmdu brotamenn til samfélagsþjónustu í stað þess að ákvörðun um slíkt væri í höndum Fangelsismálastofnunar. Kanna þyrfti hvort verið væri að senda rétt skilaboð með því að ákveðin brot væru fullnustuð að svo miklu leyti með samfélagsþjónustu. Áhersla var lögð á að eitt meginmarkmið refsinga er að skapa almenn varnaðaráhrif og fæla frá lögbrotum. Í því samhengi benti Ríkisendurskoðun á að í greinargerð með frumvarpi laga nr. 49/2005 komu fram sjónarmið Fangelsismálastofnunar að „heimild til að fullnusta refsingu með samfélagsþjónustu hafi nýst sem mikilvægt stýritæki í fangelsismálum“. Umrædd ummæli benda til að mögulega sé fullnusta refsinga hér á landi miðuð um of við þau úrræði, aðstöðu eða aðstöðuleysi sem Fangelsismálastofnun býr við hverju sinni í stað eðli og alvarleika þeirra brota sem um ræðir.

Rökin með samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræðis hafa helst verið þau að úrræðið sé ódýrt í framkvæmd með hliðsjón af þeim kostnaði sem hlýst af afplánun í fangelsi. Þá hefur verið bent á aðra kosti eins og félagslega þætti, virkum samskiptum brotamanns við fjölskyldu og möguleikanum á því að stunda atvinnu eða nám samhliða afplánun. Ríkisendurskoðun benti þó á að ýmsar óæskilegar afleiðingar kynnu að fylgja þessari leið auk þess sem samfélagsþjónusta sem refsíúrræði teldist vægt í samanburði við fangelsisvist eða harðari innheimtuúrræði. Vega þyrfti kostnað af tekjumissi ríkissjóðs á móti kostnaði af vistun brotamanna í fangelsi þar sem fyrrnefndur kostnaður kynni að vera meiri en sá síðarnefndi.

Fram kom í skýrslu Ríkisendurskoðunar að samhliða endurskoðun á fullnustu vararefsinga með samfélagsþjónustu þyrfti að fjölga verulega fangelsisrýmum til að unnt væri að fullnusta vararefsingar fésekta með fangelsi. Samkvæmt upplýsingum frá IMST árið 2009 var það miklum erfiðleikum háð og nánast ekki unnt að fá pláss í fangelsum. Samhliða þessu lengdust boðunarlístar í afplánun, en um 1.600 einstaklingar voru á honum í árslok 2008.

Loks lagði Ríkisendurskoðun til að kannað yrði hvort hægt væri að tengja upplýsingakerfi lögreglu, saksóknara, héraðsdómstóla, Hæstaréttar, ríkissaksóknara, sakaskrár, Fangelsismálastofnunar og IMST. Með því ætti yfirsýn að batna og unnt yrði að rekja feril mála frá rannsókn til fullnustu. Slíkt myndi leiða af sér aukið hagræði og skilvirkni, en einnig nákvæmari upplýsingar um framgang réttvísinnar og aukið öryggi upplýsinga.

Alls beindi Ríkisendurskoðun sjö ábendingum til dómsmálaráðuneytis árið 2009:

- 1) Bæta þarf aðgengi innheimtuaðila að fjárhagsupplýsingum.
- 2) Lögfesta þarf heimild til að draga sektarfjárhæð frá launum.
- 3) Lögfesta þarf heimild til kyrrsetninga eigna á meðan á rannsókn stendur.
- 4) Endurskoða þarf lög um fullnustu refsinga.
- 5) Gera þarf langtímaáætlun á sviði fullnustumála.
- 6) Fjölga þarf fangelsisrýmum og stytta biðlista eftir afplánun.
- 7) Tengja þarf upplýsingakerfi allra aðila réttarvörslukerfisins.

## 1.2 Eftirfylgniúttekt Ríkisendurskoðunar árið 2012

Árið 2012 fylgdi Ríkisendurskoðun stjórnsluúttekt sinni frá 2009 eftir og lagði mat á hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingum stofnunarinnar. Fram kom að innanríkisráðuneyti (áður dómsmálaráðuneyti) hafði þegar brugðist við um helmingi ábendinganna. Alþingi hafði m.a. samþykkt heimildir í almennum hegningar- og skattalögum til að gera eignir upp-tækar eða kyrrsetja þær og hafði innanríkisráðuneyti unnið að heildarendurskoðun laga nr. 49/2005 um fullnustu refsinga og langtímaáætlun á sviði fullnustumála. Þá stefndi ráðuneytið að því að leggja fram nýtt frumvarp til laga um fullnustu refsinga á Alþingi haustið 2012.

Á hinn bóginn höfðu áform tengd fjölgun fangelsisrýma í bráðabirgðahúsnæði að Bitru og síðar Sogni ekki gengið eftir vegna erfiðrar stöðu í afplánun óskilorðsbundinna refsinga. Þau höfðu m.a. átt að nýtast við að fullnusta vararefsingu fésekta. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi enn fremur í ljós að lítið hafði miðað í því að bæta innheimtuhlutfall dómsekta.

## Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2012

Skattalagabrot, sektir að fjárhæð 8 m.kr. eða hærri á tímabilinu 2007–11



Dómsektir

**134**

einstaklingar dæmdir til greiðslu sekta, alls um **4.000 m.kr.**



Greiðslu-samningar

**9**

einstaklingar gerðu upp með greiðslu-samningi **196 m.kr.**



Samfélags-þjónusta

**103**

einstaklingar í samfélags-þjónustu alls um **3.000 m.kr.**



Ógreitt

**22**

einstaklingar greiddu/af-plánuðu ekki sekt alls um **769 m.kr.**



Heimild: Skýrsla um eftirfylgni: Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar (2009)

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2012 var bent á að af þeim 22 sektum sem voru ógreiddar höfðu 13 sektarþolar, með sektir á bilinu 12-61 m.kr., verið boðaðir í vararefsingu. Ekki var ljóst hvort eða hvernig þessir sektardómar yrðu fullnustaðir þar sem ekki hafði náðst til sektarþola, þeir verið búsettir erlendis, verið eftirlýstir eða einfaldlega ekki sótt um samfélagsþjónustu. Hinir níu einstaklingarnir sem voru með ógreidda sektardóma á bilinu 10-90 m.kr. höfðu óskað eftir að afplána vararefsingu með samfélagsþjónustu en fengið synjun, ýmist vegna þess að þeir þóttu ekki hæfir til slíks eða vegna ólokinna mála. Vegna skorts á fangelsisrymum hafði enginn þessara níu einstaklinga verið boðaður til að afplána vararefsingu í fangelsi.

Ríkisendurskoðun taldi áhyggjuefni hve illa hafði gengið að innheimta dómsektir og fækka tilvikum þar sem vararefsingu var beitt, hvort heldur með samfélagsþjónustu eða fangelsi. Af þeim sökum ítrekaði stofnunin þrjár ábendingar til innanríkisráðuneytis um að bæta aðgengi innheimtuaðila að fjárhagsupplýsingum, lögfasta heimild til að draga sektarfjárhæð frá launum og tengja upplýsingakerfi allra aðila réttarvörslukerfisins.

Með hliðsjón af vinnu innanríkisráðuneytis og áðurnefndri þróun í málaflokknum beindi Ríkisendurskoðun jafnframt tveimur nýjum eða breyttum ábendingum til innanríkisráðuneytis. Annars vegar um að rýmka heimildir til greiðslusamninga og hins vegar að takmarka heimildir til að fullnusta vararefsingu fésekta með samfélagsþjónustu.

### **1.2.1 Viðbrögð innanríkisráðuneytis 2012**

Innt eftir viðbrögðum um að bæta þyrfti aðgengi innheimtuaðila að fjárhagsupplýsingum benti innanríkisráðuneyti á að nefnd á þeirra vegum hefði verið að störfum við að semja drög að frumvarpi til nýrra fullnustulaga. Þar væri m.a. lagt til að auk aðgangs innheimtuaðila að fasteigna-, skipa- og ökutækjaskrá til eignakönnunar yrði honum heimilt að kanna eignir sem varðveittar kunni að vera í bönkum, sparisjóðum og öðrum fjármálafyrirtækjum, þ.m.t. innlán. Jafnframt yrði fjármálafyrirtækjum skylt, yrði frumvarpið að lögum, að upplýsa innheimtuaðila um eignarstöðu viðskiptamanna samkvæmt beiðni þar um. Loks kom fram í viðbrögðum ráðuneytisins að í áðurnefndum drögum væri lagt til að veita innheimtuaðilum heimild til að ógilda fjármálagjörninga sökunauta ef ástæða væri að ætla að markmiðið hafi verið undanskot fjármuna. Slíkt væri í samræmi við heimildir sem innheimtuaðilar á öðrum Norðurlöndum hefðu.

Í viðbrögðum við ábendingu um að lögfasta heimild til launafrádráttar vegna sektargreiðslna kom fram að slíkt hefði einnig verið lagt fram í vinnu framangreindrar nefndar. Ráðherra hefði þó haft ákveðnar efasemdir um umrædda tillögu og væri hún því til nánari skoðunar.

Vegna ábendingar um tengingu allra innheimtuaðila við upplýsingakerfi kvaðst innanríkisráðuneyti vinna að mótun innanríkisstefnu sem myndi ná yfir alla málaflokka þess. Áætlun um réttaröryggi myndi ná yfir samspil réttarvörslukerfisins, rannsókn lögreglu, saksókn, dómstóla og fullnustu. Markmiðið væri að tryggja skilvirka málsmeðferð með ráðstöfun fjármuna á þann hátt að þeir nýttust sem best og stuðluðu að skilvirkri og hagkvæmri starfsemi. Tenging upplýsingakerfa milli lögreglu, saksóknara, dómstóla, sakaskrár, Fangelsismálastofnunar og IMST væri mikilvægur liður í átt að ofangreindu markmiði. Hins vegar benti ráðuneytið á að huga þyrfti að öryggi upplýsinga og fjármögnun. Fjármagn til að uppfæra og tengja kerfin væri ekki tryggt og í ljósi aðstæðna yrði viðbótarfjárveiting nauðsynleg. Loks upplýsti ráðuneytið að unnið væri að þarfagreiningu vegna nýrrar málaskrár. Það benti þó á að hægt væri að kalla fram allar upplýsingar um feril máls í lögreglukerfinu (LÖKE), allt frá því að mál hefðist og þar til ákærandi

skráði lyktir máls. Enginn vinna hefði þó farið fram við samtengingu LÖKE og kerfi Fangelsis-málastofnunar. Engu að síður hefði lögreglan upplýsingar um það hvort einstaklingar sætu inni, væru á skilorði, reynslulausn, boðunarlista o.fl.

Varðandi ábendingu um að rýmka heimildir til greiðslusamninga gat innanríkisráðuneyti þess að gert væri ráð fyrir því að heimilt yrði að greiða sekt með afborgunum. Lagt væri til að miða greiðslusamninga við 12 mánuði í senn en með heimild til framlengingar.

Í viðbrögðum sínum við fimmtu og síðustu ábendingu Ríkisendurskoðunar benti ráðuneytið á að ekki væri hægt að setja sektarþolum þrengri skorður til að fullnusta refsingu með samfélagsþjónustu að óbreyttum lögum. Í áðurnefndum frumvarpsdrögum var ekki lögð fram breyting á gildandi fyrirkomulagi að öðru leyti en því að lagt var til að heimilt yrði, innheimtist fésekt ekki að fjárhæð 100 þús. kr. eða hærrí, að fullnusta hana með samfélagsþjónustu. Þágildandi lágmark var 60 þús. kr. Nefndin sem vann að frumvarpinu tók jafnframt til skoðunar hvort rétt væri að tengja frekar fjárhæð sekta við klukkustundafjölda í samfélagsþjónustu en vandinn var sá að refsihámark vararefsinga fésekta væri 360 dagar og samfélagsþjónusta bundin við þann dagafjölda. Kæmi til breytinga á hámarki vararefsingadaga krefðist það breytinga á almennum hegningarlögum og frekari breytinga á lögum um fullnustu refsinga í kjölfarið.

### 1.3 Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar 2015

Sex árum eftir upphaflega stjórnýsluúttekt Ríkisendurskoðunar og þremur árum eftir fyrstu eftirfylgni, birti stofnunin aðra [eftirfylgniskýrslu](#) þar sem viðbrögð stjórnvalda við ábendingum stofnunarinnar voru könnuð og metin. Viðbrögð innanríkisráðuneytis voru ekki birt sérstaklega í skýrslunni en afstöðu þess var getið í umfjöllun hennar. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom í ljós að innheimtuhlutföll sekta höfðu lítið breyst frá fyrri eftirfylgni og voru því enn allt of lág.

Fyrsta tillagan sem Ríkisendurskoðun hafði ítrekað í eftirfylgni árið 2012 sneri að því að tryggja innheimtuaðilum öflugri lagaleg úrræði til að takast á við undanskot sektarþola og rýmka heimildir til að kanna eigna- og fjárhagsstöðu þeirra. Við eftirfylgni árið 2015 taldi Ríkisendurskoðun að komið hefði verið til móts við ábendinguna í ákvæðum frumvarps laga um fullnustu refsinga sem lagt var fram á Alþingi 10. nóvember 2015. Það beið Alþingis að taka afstöðu til þess en ábendingin var af þeim sökum ekki ítrekuð.

Önnur ábendingin sem ítrekuð var laut að heimild innheimtuaðila til launaafdráttar sekta. Eins og áður kom fram kvað innanríkisráðuneyti árið 2012 að ráðherra hefði efasemdir um úrræðið. Í athugasemdum við frumvarp til nýrra fullnustulaga, sem birt var í september 2014, kom hins vegar fram að nefnd sem ráðherra hafði falið að endurskoða lögin teldi launaafdrátt eðlilegan þar sem um væri að ræða refsingu samkvæmt ákvörðun dómstóla, ekki venjubundnar skuldir.

Í athugasemdum við 93. gr. frumvarpsdraganna kom fram að gert væri ráð fyrir að launaafdráttur yrði meginregla í innheimtu sekta og sakarkostnaðar, hefði krafa ekki verið greidd eða ekki verið staðið við greiðslusamninga. Þannig væri meðalhóf betur tryggt enda teldist launaafdráttur vægara innheimtuúrræði en fjárnám og nauðungarsala. Í endanlegu frumvarpi, sem lagt var fram á Alþingi í maí 2015, var framangreinda heimild þó ekki að finna en ekki verður séð að veigamikil andmæli gegn launaafdrætti hafi komið fram í umsagnarferli frumvarpsdraganna eða að bent hafi verið á efnislega annmarka fyrirkomulagsins.

Þar sem málið var komið til kasta Alþingis taldi Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendinguna en áréttaði þó að launaafdráttur væri hagkvæm, skilvirk og árangursrík leið við innheimtu sekta og sakarkostnaðar og að núverandi innheimtuúrræði hefðu reynst máttlaus. Þá vakti stofnunin athygli á því að IMST hefði nú þegar heimild til að fullnusta sektir með launafrádrætti í þeim tilvikum sem sektarpolar þjuggu annað hvort í Svíþjóð eða Noregi. Ríkisendurskoðun hvatti Alþingi til að hafa framangreind rök í huga við afgreiðslu frumvarpsins. Mikilvægt væri að IMST yrðu tryggð viðeigandi úrræði við innheimtu.

Loks kom fram að Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra, sem sér um rekstur IMST, hefði vakið athygli á því að enn víðtækari heimildir en launaafdráttur kæmu til álita við innheimtu. Þar á meðal heimild til afdráttar af tekjuskattskyldum greiðslum á borð við lífeyrissjóðsgreiðslur og atvinnuleysisbætur. Einnig hafi embættið lagt til að heimilt yrði að inneignir sektarpola, s.s. vegna ofgreiddra skatta, barnabóta og vaxtabóta geti komið til skuldajöfnunar.



Þriðja ítrekaða ábending Ríkisendurskoðunar varðaði mikilvægi þess að samtengja upplýsingakerfi allra aðila réttarvörslukerfisins, m.a. til að koma í veg fyrir margskráningu sömu upplýsinga, tryggja öryggi gagna og auðvelda rakningu mála. Samkvæmt svörum innanríkisráðuneytis var vinna við samtengingu umræddra upplýsingakerfa hafin og í nóvember 2015 lá fyrir endanleg útgáfa skýrslunnar *Úttekt á gagnafæði í réttarvörslukerfinu*. Við yfirferð skýrslunnar og áform ráðuneytisins um næstu skref taldi Ríkisendurskoðun að komið væri til móts við ábendingu stofnunarinnar, svo lengi sem áætlunin myndi skila tilætluðum árangri. Var ráðuneytið hvatt til að vinna áfram að framgangi málsins.

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 sektarpola. Í fyrrnefndu frumvarpi til laga um fullnustu refsinga frá maí 2015 var að finna heimild til að framlengja greiðslusamninga að einu ári liðnu og taldi Ríkisendurskoðun því ekki rétt að ítreka ábendinguna. Ríkisendurskoðun



vakti þó athygli á þeim rökum sem komið höfðu fram um kosti þess að greiðslusamningar séu gerðir með hliðsjón af greiðslugetu sektarpóla.

Síðari ábendingin sem sett var fram árið 2012 sneri að gildandi heimildum til að fullnusta dóm-sektir með ólaunaðri samfélagsþjónustu. Var það mat stofnunarinnar að fyrirkomulag þessa fullnustuúrræðis ætti þátt í hve lítill hluti slíkra sekta skilaði sér í ríkissjóð. Hefði það dregið úr þeim varnaðaráhrifum sem háum sektum eða fangelsisvist vegna skattalagabrota væri ætlað að hafa. Ríkisendurskoðun hafði lagt til að réttur sektarpóla til að afplána refsingu með samfélagsþjónustu yrði skilyrtur við bæði tiltekna lágmarks- og hámarkssektarfjárhæð. Ekki hafði verið orðið við því og hafði ekki heldur verið gripið til neinna aðgerða sem miðuðu að því að fækka þeim tilvikum þegar háar sektir voru fullnustaðar með ólaunaðri samfélagsþjónustu.

Þar sem áður nefnt frumvarp til nýrra laga um fullnustu refsinga var þá þegar til umfjöllunar á Alþingi taldi Ríkisendurskoðun ekki rétt að ítreka ábendinguna. Stofnunin hvatti þó til þess að við meðferð frumvarpsins yrði hugað að þeim þáttum sem sneru að fullnustu vararefsinga dóm-sekta með samfélagsþjónustu, m.a. þeirri spurningu hvort rétt væri að Fangelsismálastofnun en ekki dómstólar ákvæðu hverjir fengju að sinna ólaunaðri samfélagsþjónustu.

#### 1.4 Lög nr. 15/2016 um fullnustu refsinga

Ný lög um um fullnustu refsinga tóku gildi 16. mars 2016. Í meðförum Alþingis voru ábendingar Ríkisendurskoðunar um innheimtu sekta og sakarkostnaðar teknar til umfjöllunar og brugðist við nokkrum þeirra. Má þar nefna að heimild var veitt til að framlengja greiðsludreifingu sekta um meira en eitt ár, en þó aðeins ef sérstaklega stæði á, og voru heimildir innheimtuaðila til að kanna eignir sektarpóla og minnka þar með líkur á undanskotum eigna rýmkaðar.

Við meðferð frumvarpsins í allsherjar- og menntamálanefnd var nokkuð fjallað um innheimtu sekta og sakarkostnaðar og tók meirihluti nefndarinnar undir skoðun Ríkisendurskoðunar að innheimtuhlutfall væri lágt. Nefndin vildi þó ganga skemur en stofnunin hvað varðar aðrar aðgerðir. Í [nefndaráliti um frumvarpið](#) sagði m.a.:

*[...] telur meiri hlutinn ljóst að árangur við innheimtu sekta og sakarkostnaðar hér á landi sé afleitur, sérstaklega þegar litið er til hlutfallsins í Noregi en tug-prósentamunur er á árangri í innheimtu milli landanna og er þetta að mati meirihlutans verulegt áhyggjuefni. Ljóst er einnig að með slægri innheimtu fjölgar þeim tilvikum þar sem beita þarf vararefsingu, hvort heldur með afplánun í fangelsi eða samfélagsþjónustu. Meiri hlutinn fékk þær upplýsingar að við vinnslu frumvarpsins hafi verið kannað hvort fara ætti leið Norðmanna að fullu, þ.e. heimila að beita launaafdrætti. Það var hins vegar niðurstaða ráðuneytisins að ekki væri hægt að ganga svo langt að þessu sinni. Mat meiri hlutans er að það sé afar viðurlutamikil breyting að heimila launaafdrátt. Úrræðið er vand-meðfarið og fara verður yfir allt kerfið í heild sinni.*

Meirihluti nefndarinnar tók með öðrum orðum undir sjónarmið innanríkisráðuneytis að ekki væri skynsamlegt að innleiða heimild til launaafdráttar að svo stöddu. Aftur á móti lagði nefndin fram tillögu við 3. umræðu frumvarpsins sem var samþykkt á Alþingi og fól í sér ákvæði til bráðabirgða:

*Ráðherra skal setja á laggirnar starfshóp til að endurskoða úrræði yfirvalda til innheimtu sekta og sakarkostnaðar með það að markmiði að bæta innheimtuhlutfall. Starfshópurinn skal skila ráðherra skýrslu um málið ásamt lagafrumvarpi eigi síðar en 1. október 2016.*

Í greinargerð allsherjar- og menntamálanefndar með umræddri breytingartillögu var tekið undir með Ríkisendurskoðun að miklir hagsmunir væru í húfi og að kanna þyrfti frekar hvort lögfasta ætti rýmri innheimtuheimildir.

#### **1.4.1 Starfshópur um bætt innheimtuhlutfall sekta og sakarkostnaðar**

Þann 31. október 2016 skipaði innanríkisráðherra (dómsmálaráðuneyti) starfshóp í samræmi við framangreint bráðabirgðaákvæði. Var það tæpum mánuði síðar en ákvæðið gerði ráð fyrir að hópurinn skilaði af sér afurð. Samkvæmt verkefnislýsingu ráðuneytisins bar starfshópnum að endurskoða úrræði stjórnvalda við innheimtu sekta og sakarkostnaðar og kanna hvaða lagalegu úrræði kæmu til álita til að hindra að eignum og/eða fjármunum væri skotið undan þegar sakfelling lægi fyrir ásamt háum fjársektum. Jafnframt skyldi hópurinn leggja mat á kosti og galla eftirtalinnna atriða:

- ✓ Að leyfa samninga þar sem greiðslufrestur er lengri en eitt ár.
- ✓ Að takmarka heimildir til fullnustu vararefinga fésekta með samfélagsþjónustu, t.d. með því að miða bæði við lágmarks- og hámarksfjárhæð sekta.
- ✓ Að taka upp innheimtuúrræði sem felur í sér heimild til að draga sektir frá launum sökunauta.
- ✓ Að leggja af heimild til afplánunar vararefingar fésekta með samfélagsþjónustu yfirleitt vegna sekta umfram 8 m.kr.
- ✓ Að heimila skuldajöfnun sektar, sakarkostnaðar eða endurkröfu bóta- eða gjafsóknarnefnda á móti inneign ofgreiddra skatta og vaxtabóta.
- ✓ Að húsnaðið að Kópavogsbraut 17 eða annað húsnaði verði tímabundið tekið undir afplánun vararefingar fésekta og meta kostnað við úrræðið.

Hópurinn, sem skipaður var fulltrúum frá innanríkisráðuneyti, embætti tollstjóra, sýslumanninum á Norðurlandi vestra, fjármála- og efnahagsráðuneyti og Fangelsismálastofnun auk deildarstjóra innheimtu sekta og sakarkostnaðar frá áður nefndu sýslumannsembætti, skilaði dómsmálaráðuneyti (áður innanríkisráðuneyti) [skýrslu](#) í desember 2018. Samhliða henni skilaði hópurinn drögum að lagafrumvarpi líkt og getið var um í framangreindu bráðabirgðaákvæði.

Meginniðurstöður skýrslunnar voru þær að ýmsir hnökrar væru á innheimtuferli sekta. Að mati starfshópsins bar fyrst að nefna að þegar virkt innheimtuferli færi í gang væri stærstur hluti sektarpola þegar eignalaus og á vanskilaskrá. Fælingarmáttur viðvarana um yfirvofandi fjárnám væri því í reynd lítill sem enginn. Þegar kæmi til fjárnáms í eignum væru þær oftast en ekki að fullu veðsettar og sýndi reyningin að sjaldan kæmu greiðslur upp í kröfur í kjölfar nauðungarsölu eignar. Loks væri sérstökum erfiðleikum bundið að framkvæma nauðungarsölu ökutækja á landsbyggðinni þar sem vörslusviptingaaðila skortir.

Bent var á algengi þess að eignum væri afsalað til nýrra eigenda þegar að boðuðum fjárnámsdegi kæmi. Ætti þetta sérstaklega við um ökutæki og annað lausafé. Í einstaka tilvikum hefðu slík skilasvik verið kærð til lögreglu en rannsókn slíkra mála hafði árið 2018 ekki leitt til saksóknar. Taldi starfshópurinn að heimild innheimtuaðila til aðfaragerðar hjá þriðja aðila vegna undanskots eigna, samkvæmt 94. gr. fullnustulaga, setti þeim of þröngar skorður. Þeirri heimild verður einungis beitt vegna ráðstafana á eignum síðustu sex mánuði fyrir brotadag eða frá brotadegi þar til rannsókn hefst og að fullnægðum vissum skilyrðum. Full ástæða væri að ætla að undanskot gætu átt sér stað síðar og var það mat hópsins heimildin ætti að ná yfir lengra tímabil.

Þá kom fram í skýrslu starfshópsins að skortur á afplánunarrýmum vararefsinga fésekta ylli því að ólaunuð samfélagsþjónusta væri oftast sú leið sem farin væri sem fullnustuúrræði. Að mati skýrsluhöfunda var óumdeilt að yfirvofandi afplánun vararefsingar í fangelsi myndi hvetja sektarpóla til greiðslu. Ef ekki áður en að henni kemur, þá á þeim degi sem afplánun á að hefjast eða meðan á henni stendur. Vakín var athygli á því að væru afplánunarpláss ekki fyrir hendi myndu sektir fyrnast. Samfélagsþjónusta hefði því í auknu mæli orðið raunhæfasta úrræðið.

Loks kom fram í skýrslunni að innheimtuhlutfall dómsekta og sakarkostnaðar væri lakast af öllum kröfuflokkum sekta samkvæmt upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins. Í ágúst 2018 var hlutfallið 15,6% en einungis 1,8% vegna sekta sem námu hærrí fjárhæð en 10 m.kr. Tók starfshópurinn fram að eins og innheimtukerfið væri upp byggt sneru úrræði þess einna helst að þeim sem skráðir væru fyrir eignum af einhverjum toga, óháð tekjum eða greiðslugetu að öðru leyti. Minni áhersla væri lögð á að fullnusta gagnvart þeim sem hafa í reynd tekjur og greiðslugetu en væru ekki skráðir fyrir eignum. Eðlilegra væri að virk innheimtuúrræði væru til staðar gagnvart báðum hópum, m.a. til að gæta jafnræðis, og tekur Ríkisendurskoðun heilshugar undir það.

Starfshópurinn lagði fram níu tillögur sem hann taldi geta stuðlað að bættu innheimtuhlutfalli sekta og sakarkostnaðar.



## Tillögur starfshópsins sem saman voru taldar geta stuðlað að bættu innheimtuhlutfalli

1

Að heimild innheimtuaðila til launaafdráttar verði lögfest meðal innheimtuúrræða í lögum um fullnustu refsinga. Um tilhögun launaafdráttar verði nánar fjallað í reglugerð.

2

Heimild innheimtuaðila til skuldajöfnunar við inneignir í opinberum gjöldum verði lögfest meðal innheimtuúrræða í lögum um fullnustu refsinga. Sektum og sakarkostnaði verði jafnframt bætt við upptalningu krafna sem heimilt er að skuldajafna á móti vaxtabótum skv. reglugerð um greiðslu vaxtabóta, nr. 990/2001, með síðari breytingum.

3

Heimild innheimtuaðila til kyrrsetningar verði lögfest meðal innheimtuúrræða í lögum um fullnustu refsinga og heimild til aðfarar skv. 94. gr. sömu laga verði lagfærð þannig að hún nái yfir lengra tímabil en nú.

4

Fyrningartími sekta skv. 1. mgr. 83. gr. a. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940 verði lengdur og viðmiðunarfjárhæðir fyrir lengri og skemmri fyrningartíma samkvæmt ákvæðinu hækkaðar.

5

Ákvæði 2. og 3. mgr. 83. gr. a. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um slit fyrningar sekta og vararefsinga verði færð nær þeim reglum sem almennt gilda um slit fyrningar kröfuréttinda.

6

Sett verði 10 m.kr. hámarksfjárhæð sekta sem unnt verði að fullnusta með samfélagsþjónustu, sbr. 1. mgr. 89. gr. laga um fullnustu refsinga.

7

Hámarkstímalengd vararefsingar, skv. 54. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 verði færð úr einu ári í tvö ár og hámark klukkustunda í samfélagsþjónustu skv. 89. gr. laga um fullnustu refsinga verði til samræmis færð úr 480 í 960 klukkustundir.

8

Að lögfest verði ákvæði er varni því að 2. másl. 2. mgr. og 3. mgr. 165. gr. laga um gjaldþrotaskipti nr. 21/1991 leiði til niðurfellingar sektarefsinga og vararefsinga er við þeim liggja.

9

Að tryggð verði tíu fangelsisrymi fyrir afplánun vararefsinga.<sup>1)</sup>

<sup>1</sup> Starfshópnum höfðu borist þær upplýsingar að slík ákvörðun hafi verið tekin af dómsmálaráðuneyti.

Fulltrúi Fangelsismálastofnunar skilaði séráliti varðandi sjöttu tillöguna og taldi skynsamlegra að heimila þeim dómþolum sem sannanlega geta ekki greitt sektir sínar að afplána vararefsingu með samfélagsþjónustu og bæta þannig fyrir brot sín.

Ríkisendurskoðun hefur rýnt í tillögur starfshópsins og telur þær skynsamlegar og til þess fallnar að bæta innheimtuhlutfall sekta. Launaafdráttur hefur reynst skilvirkasta úrræðið á hinum Norðurlöndunum og er að mati stofnunarinnar raunhæfasta leiðin til aukinnar innheimtu. Þá er heimild innheimtuaðila til skuldajöfnunar við inneignir á opinberum gjöldum rök- rétt. Heimild innheimtuaðila til kyrrsetningar yrði jafnframt til góða enda höfðu fulltrúar IMST orð á því við vinnslu úttektarinnar, að sökum þess að slík heimild er ekki til staðar, geti það reynst sektarþolum auðvelt að færa til eignir, m.a. eignir sem finna má á bankareikningum.

Þar sem almennar reglur fyrningarlaga eiga ekki við um dómsektir er einungis hægt að framlengja fyrningu sektar um tvö ár ef greiðsla hennar er tryggð með fjárnámi í eign eða með öðrum sambærilegum hætti. Tillaga starfshópsins um framlengingu fyrningarfrests á hærri sektum upp í tíu ár, með auknum möguleikum á slitum fyrninga yrði til þess fallin að skuldarar hefðu betra svigrúm til að greiða niður sektir sínar sem myndi leiða til þess að afplánun vararefsinga og mögulegrar samfélagsþjónustu kæmi til í færri tilvikum. Þá telur Ríkisendurskoðun að takmörkun heimildar til fullnustu vararefsinga dómsekta með samfélagsþjónustu við ákveðna hámarksfjárhæð myndi hafa greiðsluhvetjandi áhrif á sektarþola, að því gefnu að fangelsispláss til vararefsinga séu tryggð. Auk þess myndi það auka á varnaðaráhrif gagnvart brotum sem háar dómsektir liggja við. Á móti kemur að ef fangelsisrými verða ekki tryggð gæti slík ráðstöfun leitt til þess að hærra hlutfall sekta myndi fyrnast án nokkurrar fullnustu.

Ríkisendurskoðun tekur undir með starfshópnum að lykilþáttur í bættu innheimtuhlutfalli sé fjölgun fangelsisrýma og er nauðsynlegt að skoða hvort hægt sé að tryggja tiltekinn fjölda rýma fyrir afplánun vararefsinga. Þá tekur stofnunin undir röksemdir starfshópsins að þörf sé á frekara svigrúmi við fullnustu vararefsinga, enda séu þær lagðar við sektum á mjög breiðu fjárhæðarbili. Tillaga starfshópsins um að heimila að viðlögð vararefsing verði lengd úr einu ári í tvö og að hámarksfjöldi tíma í samfélagsþjónustu verði samhliða færður upp í 960 klst. er til þess fallin að vararefsing verði í nánara samhengi við fjárhæð sektar. Að lokum tekur Ríkisendurskoðun undir að óeðlilegt megi telja að refsingar geti yfir höfuð fallið niður vegna gjaldþrotaskipta sektarþola, en þess má geta að óskilorðsbundnar fangelsisrefsingar falla eðli máls samkvæmt ekki niður þó dómþoli gangist undir gjaldþrotaskipti.

Líkt og getið hefur verið um voru drög að lagafrumvarpi lögð fram samhliða skýrslu starfshóps um bætt innheimtuhlutfall. Í því voru allar tillögur hópsins út- færðar með breytingum á þeim lögum sem við áttu. Samkvæmt upplýsingum frá formanni starfshópsins gekk vinna hópsins vel og var almenn sátt innan hans um helstu niðurstöður og tillögur sem fram komu í skýrslunni, að undanskildu áður nefndu séráliti. Vorið 2019, um sex mánuðum eftir að hópurinn skilaði skýrslu og frumvarpsdrögum til ráðuneytisins, mætti formaður starfshópsins á fund ráðherra til frekari kynningar. Að öðru leyti kynnti starfshópurinn ekki skýrsluna sérstaklega enda var ekki kallað eftir því af hálfu ráðuneytisins.

### 1.4.2 Viðbrögð og eftirfylgni dómsmálaráðuneytis

Pegar Ríkisendurskoðun innti dómsmálaráðuneyti eftir viðbrögðum og afstöðu til niðurstaðna og ábendinga starfshópsins í mars 2022 fengust þau svör að skýrslan hafi verið skoðuð og minnisblað um verkefni og tillögur starfshópsins verið kynnt fyrir bæði dómsmálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðuneyti í mars 2020. Að öðru leyti gat ráðuneytið ekki sýnt fram á að unnið hafi verið með hana á formlegan hátt. Ráðuneytið benti þó á að brugðist hafi verið við níundu tillögu starfshópsins um að tryggja tíu fangelsisrými fyrir afplánun vararefsinga. Það úrræði var aftur á móti einungis virkt í nokkra mánuði en vegna langra biðlista í afplánun og forgangsröðun því tengdu var fallið frá umræddu fyrirkomulagi síðla árs 2019.

Í kjölfar fyrirspurna Ríkisendurskoðunar um afdrif skýrslu starfshópsins var skýrslan kynnt fyrir ráðherra í mars 2022 og óskaði hann í kjölfarið eftir því að unnið yrði úr tillögum hópsins. Í umsagnarferli þessarar úttektar kom jafnframt fram að núverandi dómsmálaráðherra vilji setja málið á dagskrá og hefja samtalið við fjármála- og efnahagsráðuneyti að nýju um tilteknar tillögur stýrihópsins. Bentu fulltrúar ráðuneytisins á að tíð ráðherraskipti og heimsfaraldur kórónaveiru hafi valdið því að málið hafi fram til þessa ekki fengið tilhlýðilegan framgang. Þó beri að líta til þess að í aðgerðaleysi felist ákveðin afstaða. Lítil pólitískur vilji sé t.d. fyrir launaafdrætti.

Við vinnslu þessarar úttektar bárust Ríkisendurskoðun seint og illa svör og aðrar upplýsingar sem stofnunin óskaði eftir frá dómsmálaráðuneyti. Allt fram að umsagnarferli úttektarinnar báru svör ráðuneytisins með sér að engin efnisleg meðferð á skýrslu starfshóps um bætt innheimtuhlutfall hefði átt sér stað, rúmum þremur árum eftir að henni var skilað. Þetta taldi Ríkisendurskoðun gagnrýniverð í ljósi þess að skipun starfshópsins, skýrslugerð hans og frumvarpsgerð var á forsendum ákvæðis í lögum um nr. 15/2016 fullnustu refsinga.

Eins og greint var frá hér að framan hefur einhver skriður komist á málið eftir að Ríkisendurskoðun hóf vinnu við þessa úttekt. Embættið hvetur ráðuneytið til að flýta, eins og kostur er, efnislegri meðferð á skýrslu starfshópsins og taka afstöðu til þeirra tillagna sem þar koma fram. Til mikils er að vinna að bæta innheimtuhlutfall dómssekta eins og ítrekað hefur komið fram í skýrslum Ríkisendurskoðunar.

## 2 Innheimta dómsekta og beiting vararefsinga

### 2.1 Ferill innheimtu dómsekta

Samkvæmt lögum nr. 15/2016 um fullnustu refsinga koma sektir og eftir atvikum sakarkostnaður fullnustuhæfar frá Fangelsismálastofnun til innheimtu hjá sýslumanninum á Norðurlandi vestra í svonefndri Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar (IMST). Þar eru innheimtubríf send skuldurum sem ekki hafa greitt tímanlega og þeim bent á að greiða eða semja um greiðslur. Að jafnaði líða a.m.k. fjórar vikur frá dagsetningu innheimtubrúfs þar til aðfararbeiðni er send, hafi skuldari ekki brugðist við bréfinu.

Samkvæmt gildandi fullnustulögum er heimilt að dreifa greiðslum vegna sekta til allt að eins árs en skuldari getur sótt um framlengdan greiðslufrest ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi. Sé beiðni um greiðsludreifingu samþykkt er skuldara boðinn greiðslusamningur sem tekur mið af greiðslugetu hans og er markmiðið að sektin greiðist upp áður en hún fyrnist. Þegar um mjög háar sektir er að ræða getur þetta fyrirkomulag verið vandkvæðum bundið enda fátítt að skuld- arar hafi greiðslugetu til að greiða upp sektir sem hlaupa á milljónum innan fyrningarfrests. Í slíkum tilvikum hefur verið brugðið á það ráð að krefja um allra hæstu fjárhæð sem greiðslugeta heimilar en afplánun vararefsingar liggur síðan fyrir að óbreyttu vegna eftirstöðvanna.

Gildandi fyrirkomulag er að mati Ríkisendurskoðunar sektarpolum í eðli sínu ekki fýsilegt í tilvikum hærra sekta. Fyrir liggur að þrátt fyrir hæstu mögulegu greiðslur á tilteknu tímabili muni koma til afplánunar vararefsingar. Hún kann jafnframt að vera lítið styttri þótt greitt hafi verið inn á höfuðstól sektarinnar. Má því segja að það sé hvati fyrir sektarpóla að leitast ekki eftir greiðslusamningum, heldur freista þess að afplána vararefsingu. Í þessu ljósi kemur ekki á óvart að hlutfall greiðslusamninga er afar lágt, einkum vegna sekta að fjárhæð 10 m.kr. eða hærra. Í langflestum tilvikum eru slíkar sektir gerðar upp með vararefsingu sem nánast alltaf er fullnustuð með samfélagsþjónustu.

## Innheimtuferli dómsekta



### Aðfararbeiðni

Bregðist skuldari ekki við innheimtubréfi með því að greiða sekt eða semja um greiðsludreifingu er send aðfararbeiðni.



### Fjárnám

Eigi skuldari fasteign, ökutæki eða bát, eða hafi upplýsingar um innstæður/verðbréfaínnstæður borist frá banka er fjárnám gert í þeim verðmætum að ábendingu sýslumanns. Ella verður fjárnám árangurslaust og skráning á sér stað hjá vanskilaskrá Creditinfo.



### Nauðungarsala

Sé ekki samið í kjölfar fjárnáms í eign er farið fram á nauðungarsölu eignarinnar.



### Afplánun

Hafi framangreindar innheimtuaðgerðir ekki tilætluð áhrif er tekin ákvörðun um afplánun vararefsingar. Hægt er að sækja um að afplána vararefsingu með samfélagsþjónustu. Miðað er við að um ár sé í fyrningu sektar þegar slík ákvörðun er tekin.



### Fyrning og fyrningartími

Sektir undir kr. 60.000,- fyrnast á þremur árum frá því sekt er fullnustuhæf en sektir yfir þeirri fjárhæð á fimm árum.

Aðeins er unnt að framlengja fyrningartíma sekta með fjárnámi eða samskonar tryggingu í eign en almennar reglur fyrningarlaga um slit fyrninga á fjárkröfum gilda ekki um dómsektir. Því hefur það engin áhrif á fyrningartíma sektar þó samið sé um sekt, greitt inn á hana eða gert árangurslaust fjárnám.

Við framkvæmd úttektarinnar var kannað hjá IMST hvernig breytingar sem gerðar voru með nýjum fullnustulögum og varða rýmkun eignakönnunarheimildar innheimtuaðila og undanskot eigna hefðu reynst. Í 93. gr. laganna er nú að finna heimild innheimtuaðila til að kanna eignir sem varðveittar kunna að vera í bönkum, sparisjóðum og öðrum fjármálafyrirtækjum, þ.m.t. innlán. Samkvæmt greininni er fjármálafyrirtækjum skylt að upplýsa innheimtuaðila án endurgjalds um eignastöðu viðskiptamanna sinna og takmarkar þagnarskylda ekki aðgang að upplýsingum. Áður hafði innheimtuaðili einungis haft aðgang að fasteigna-, skipa og ökutækjaskrá.

Að sögn fulltrúa IMST hefur 93. gr. laganna gefið góða raun og hefur samstarf við fjármálastofnanir almennt gengið vel. Dæmi eru um að fjárnám hafi verið gert í bankareikningi en fulltrúar IMST taka þó fram að ókostur sé að umræddar eignir séu ekki kyrrsettar. Hætta sé því á, ef gerðarþoli mætir við fjárnámssgerð, að fjármunum sé skotið undan áður en gerðinni er lokið.



Í 94. gr. fullnustulaga er nú að finna heimild innheimtuaðila til að krefjast aðfarar til tryggingar kröfum hjá öðrum aðila en sökunauti, hafi hann ráðstafað til viðkomandi fjármunum eða átt þannig viðskipti að verulega frábrugðið þyki því sem almennt gerist, á síðustu sex mánuðum fyrir brotadag eða frá brotadegi þar til rannsókn hófst. Heimildinni eru því settar þröngar tímaskorður en ástæða er til að ætla að undanskot geti átt sér stað síðar. Því væri það til bóta ef heimildin næði yfir lengra tímabil auk þess sem efla þyrfti möguleika til könnunar á fyrri eignum einstaklinga. Í athugasemdum við frumvarp fullnustulaga kemur fram að aðeins sé átt við að aðför megi gera í viðkomandi eign eða fjármunum og þá aðeins ef ljóst er talið að sökunautur haldi ekki eftir nægilegum eignum til greiðslu skuldbindinga sinna. Þá kemur jafnframt fram að aðeins sé gert ráð fyrir að heimildinni verði beitt í undantekningartilvikum þegar ljóst þykir að um undanskot eigna hafi verið að ræða.

Aðspurð um hvaða áhrif heimildin hafi haft við innheimtu hjá IMST kom fram að ákvæðið hefði hingað til nýst illa. Afar sjaldan væru skilyrði til beitingar þess en í þeim tilvikum hefði aðför í tilgreindri eign verið hafnað á grundvelli þeirrar meginreglu aðfararlaga að fjárnám verði ekki gert í eignum annarra en gerðarþola. IMST telur að þótt 94. gr. hafi að geyma sérreglu um heimild til fjárnáms í eignum þriðja aðila (undir tilteknum kringumstæðum) sem ganga skuli framur almennum reglum aðfararlaga, hafi ekki enn þótt tilefni til að leita úrlausnar héraðsdóms um slíkar ákvarðanir framkvæmdarembætta aðfarargerða, m.a. vegna þess þrönga tímaramma sem ákvæðið nær til. Fulltrúar IMST tóku þó fram að umrædd heimild kæmi aldrei til með að hafa mikil áhrif á innheimtuhlutfall, enda um að ræða undanþáguheimild sem sjaldan reyni á.

Þrátt fyrir að núverandi innheimtuferli sé ágætlega upp byggt eru á því ýmsir ágallar sem valda því að innheimtuhlutfall dómsekta er allt of lágt. Taka skal fram að ekkert bendir til annars en að IMST starfi í samræmi við það regluverk sem til staðar er og að lágt innheimtuhlutfall verði ekki raktar til verklags embættisins. Frekar virðast vera um annmarka á regluverkinu sem slíku að ræða. Þær breytingar sem hafa verið gerðar, með setningu nýrra fullnustulaga árið 2016, virðast lítil áhrif hafa haft á innheimtuhlutfall dómsekta.

Fram kom við vinnslu úttektarinnar að fulltrúar IMST höfðu í tvígang gengið eftir því við dómsmálaráðuneyti að unnið yrði með skýrslu starfshópsins sem skilaði af sér í lok árs 2018. Að þeirra mati er þar að finna lausnir sem leyst gætu hindranir í núverandi regluverki sem hamla hækkun innheimtuhlutfalls.

Í október 2020 og aftur í mars 2022 afhenti fulltrúi IMST ráðherra erindi þess efnis. Ekki er að sjá að brugðist hafi verið við þeim erindum en eins og komið hefur fram kynnti ráðuneytið sér skýrslu starfshópsins á vormánuðum 2022 eftir að úttekt Ríkisendurskoðunar hófst. Mikilvægt er að ráðuneytið bregðist við erindum IMST og taki afstöðu til tillagna starfshópsins er lúta að hækkun innheimtuhlutfalls sekta og sakarkostnaðar.

## 2.2 Uppgjör dómsekta

Dómsektir eru ákvarðaðar af dómstólum landsins í refsímálum á hendur sakborningi og flokkast því sem refsingar í skilningi almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Í 51. gr. laganna kemur fram að við ákvörðun sekta skuli eftir því sem við á höfð hliðsjón af tekjum og eignum sakbornings, afkomu, framfærsluskyldu, öðrum atriðum er orka á greiðslugetu hans og þeim fjárhagslega ávinningi eða sparnaði sem leiddi af brotinu eða stefnt var að með því. Þegar sekt er tiltekin í dómsorði er jafnframt tilgreind tímallengd vararefsingar samkvæmt 54. gr. laganna.

Þegar innheimta og uppgjör dómsekta er skoðuð út frá þeim viðmiðum sem beitt var af Ríkisendurskoðun í stjórnisýsluúttekt árið 2009 og niðurstöður bornar saman við nýlegri upplýsingar kemur í ljós að staðan er að mörgu leyti óbreytt. Tekið skal fram að forsendur að baki tölfraðilegra gagna frá árunum 2000–06 eru ekki að öllu leyti þær sömu og vegna þeirra sem tekin voru saman nú vegna sekta sem álagðar voru á árunum 2014–21. Eins og sjá má er í nýjum gögnum sérstakur flokkur sem sýnir sektir í virkri innheimtu en slíkt var ekki að finna í töflum í úttekt Ríkisendurskoðunar frá árinu 2009. Þessi munur á forsendum gagnanna er þó takmarkaður og gefa gögnin ágæta mynd af umræddri sviðsmynd og samanburði milli tímabila.

Áhersla er hér lögð á hæsta fjárhæðarflokkinn sem var árin 2000–06 sektir yfir 8 m. kr. en fyrir tímabilið 2014–21 sektir yfir 10 m.kr. Innheimtuhlutfall fer lækkandi eftir því sem sektir nema hærri fjárhæð og er afgerandi verst í þessum fjárhæðarflokki. Árið 2009 var greiðsluhlutfall dómsekta sem námu 8 m.kr. og hærra 1,4%. Tæplega fjórðungur af fullnustu vararefsinga var afplánaður með fangelsisvist á meðan um 3/4 hlutar (73,6%) vararefsinga voru fullnustaðir með samfélagsþjónustu (sjá töflu 2.1). Í töflum 2.1 og 2.2 eru hlutföll reiknuð af heildarfjárhæð sekta í viðkomandi flokki.

**Tafla 2.1 Uppgjör dómsekta 2000–06 (í þús. kr.)**

Fjárhæðabil sekta	Greiðsla	Afskrift	Afplánun	Samfélagsþjónusta
0 til 99	86,2%	3,1%	5,1%	5,6%
100 til 499	80,6%	2,3%	6,6%	10,5%
500 til 7.999	23,5%	5,8%	14,1%	56,6%
8.000 og yfir	1,4%	1,6%	23,4%	73,6%

*Heimild: Úttekt Ríkisendurskoðunar 2009: Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar*

Þegar litið er á tímabilið 2014–18 (tafla 2.2) má sjá að innheimtuhlutfall hefur ekki hækkað mikið frá fyrra tímabili. Athygli vekur að fullnusta vararefsinga með afplánun í fangelsi fer niður í 2,3% úr 23,4% fyrir hæsta fjárhæðarbilið en hlutfall samfélagsþjónustu er í þeim flokki talsvert lægra en fyrra tímabil sýnir. Gera má ráð fyrir að það skýrist af flokknum „virk innheimta“ sem finna má í töflu 2.2 en 49,2% sekta að fjárhæð 10 m.kr. eða hærra teljast enn í virkri innheimtu enda fyrningartími sekta yfir 60 þús. kr. fimm ár og ákvörðun um vararefsingu að jafnaði ekki tekin fyrir en eftir fjögur af þeim fimm árum.

**Tafla 2.2 Staða uppgjöra dómsekta 31.12.21 sem álagðar voru árin 2014–18 (í þús. kr.)**

Fjárhæðabil sekta	Greiðsla	Afskrift	Afplánun	Samfélagsþjónusta	Náðun	Niðurfellt*	Virk innheimta	Meðalfjöldi sekta á ári
0 til 99	57,3%	15,3%	2,1%	3,8%	0,0%	0,0%	21,5%	224
100 til 499	45,7%	9,6%	3,9%	11,1%	0,0%	0,1%	29,6%	298
500 til 9.999	23,3%	7,3%	2,7%	17,3%	5,6%	3,5%	40,3%	33
10.000 og yfir	2,2%	1,2%	2,3%	38,7%	1,4%	5%	49,2%	24

\* Sektir sem hafa verið felldar niður t.d. vegna endurupptöku, skilorð haldið, flutt á forsvarsmann eða felldar út vegna kerfismistaka.

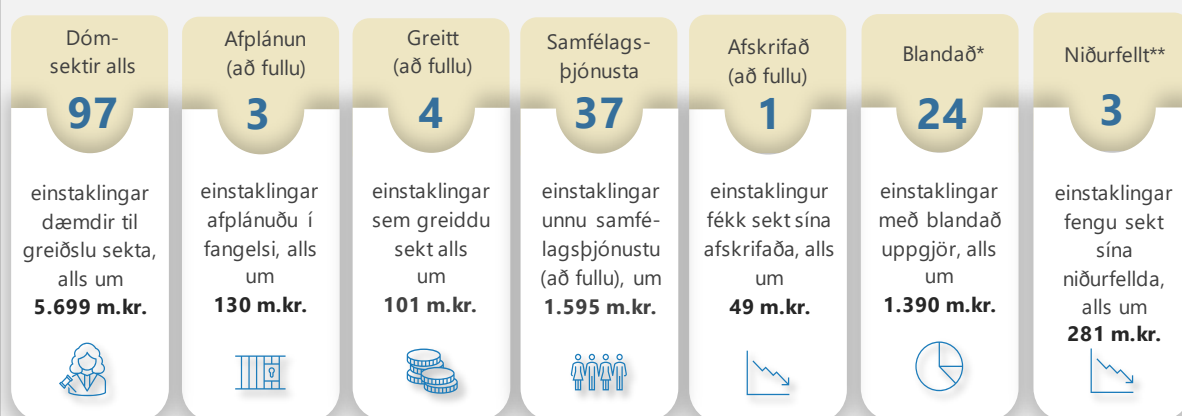
*Heimild: Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar*

Benda má á að verðlagspróun síðustu ára hefur verið með þeim hætti að samanburður milli tilgreindra fjárhæða veitir takmarkaðar upplýsingar. Sé vísitala neysluverðs síðustu ára beggja tímabila (árslok 2006 og 2018 skv. skráningu Hagstofu Íslands) borin saman hefur raunvirði 8 m.kr. árið 2006 hækkað í um 13,9 m.kr. í árslok 2018. Bendir það til að innheimta sé í reynd enn verri en tafla 2.2 ber með sér til samanburðar við fyrra tímabil sem fram kemur í töflu 2.1.

Myndin hér að neðan gerir nánari grein fyrir afdrifum dómsekta yfir 10 m.kr. sem lagðar voru á árunum 2014–18. Uppgjörstaða þeirra er líkt og í töflu 2.2 miðuð við lok árs 2021. Á myndinni er greint á milli sekta sem hafa að fullu verið gerðar upp með tilteknum hætti, þ.e. með greiðslu, afplánun í fangelsi, samfélagsþjónustu eða afskrift og sekta sem gerðar hafa verið upp með blönduðum hætti, t.d. greitt að hluta og afgangur sektar fullnustaður með samfélagsþjónustu eða afplánun í fangelsi.

## Uppgjör á sektum álögðum 2014–18

Sektir umfram 10 m.kr.



Ath. 25 sektir eru enn í virkri innheimtu, alls um 2.152 m.kr.

\* Blandað uppgjör, þ.e. greitt að hluta og vararefning afplánuð vegna hluta og/eða standa eftir að hluta

\*\* Sektir felldar út vegna endurupptöku, flutnings á forsvarsmann eða vegna þess að þær voru skilorðsbundnar

*Heimild: Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar*

Í töflu 2.3 er að finna sundurliðun uppgjöra fyrir dómsektir í hæsta fjárhæðarflokknum sem álagðar voru árin 2019–21. Er töflunni ætlað að veita innsýn í stöðuna í dag. Sektir þessara ára

höfðu við lok árs 2021 ekki verið afplánaðar eða afskrifaðar að neinu leyti enda slík ráðstöfun enn ekki tímabær.

**Tafla 2.3 Staða uppgjöra dómsekta 31.12.2021 sem álagðar voru árin 2019–21**

	Fjöldi	% fjöldi	Fjárhæð (m.kr.)	% fjárhæð
Virk innheimta	37	90,24%	2.414	87,5%
Greiðsla að fullu	2	4,88%	48	1,7%
Greitt að hluta*	(10)		86	3,1%
Leiðrétt í kerfi**	1	2,44%	107	3,9%
Fellt út v. uppfyllts skilorðs	1	2,44%	104	3,8%
Samtals	41	100%	2.759	100%

\* Teljast meðal mála í virkri innheimtu

\*\* Sekt færð inn í kerfi áður en álagning var tímabær (v. áfrýjunar). Sekt kom aftur inn eftir staðfestingu Landsréttar

*Heimild: Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar*

### 2.2.1 Vararefsingar

Ákvörðun um afplánun vararefsingar er að jafnaði tekin þegar u.þ.b. 12 mánuðir eru í fyrningu sektar, en samkvæmt 53. gr. almennra hegningarlaga skal fangelsi koma í stað fésektar verði hún ekki greidd. Að höfðu samráði við Fangelsismálastofnun er sektarpola þá birt tilkynning um fyrirhugaða afplánun vararefsingar. Innheimtuaðgerðum er almennt ekki beitt eftir að ákvörðun um beitingu vararefsingar er tekin.

**Tafla 2.4 Afplánun vararefsinga 2017–21**

	2017	2018	2019	2020	2021	Samtals
Heildarfjöldi daga*	1.016	399	1.904	578	361	<b>4.258</b>
Fjöldi í samfélagsþjónustu**	101	148	155	101	144	<b>649</b>
Meðalfjöldi fanga sem afplánaði í fangelsi	2,8	0,6	3,9	0,5	0,5	<b>8,3</b>

\* Í fangelsum og utan þeirra, m.a. í samfélagsþjónustu

\*\* Fjöldi miðast við hvenær fullnusta hefst

*Heimild: Fangelsismálastofnun*

Aðspurð hvers vegna beðið er með að taka ákvörðun um afplánun vararefsingar þar til aðeins 12 mánuðir eru í fyrningu sektar svöruðu fulltrúar IMST því til að ákvörðun um afplánun vararefsingar sé tekin á grundvelli 1. mgr. 88. gr. laga nr. 15/2016 um fullnustu refsinga. Í ákvæðinu komi fram að ákvörðun skuli tekin við það tímamark sem innheimta teljist fullreynd eða þýðingarlaus. Það feli í sér skyldubundið mat innheimtuaðila í þessum efnunum. Túlka beri ákvæðið þröngt, enda sé ákvörðun um beitingu vararefsingar undantekning frá þeirri meginreglu að fullnusta skuli hina ákvörðuðu aðalrefsingu. Afplánun vararefsingar, í fangelsi eða með samfélagsþjónustu, hafi þannig ekki verið álitin valkvætt fullnustuform í stað greiðslu sektar heldur fullnustuform til vara. Skuli því aðeins beitt að fullreyndum tilraunum til innheimtu. Innheimta geti að jafnaði vart talist fullreynd fyrr en töluvert er liðið á fyrningartíma hennar og því hefur hið almenna viðmið um 12 mánuði til fyrningar skapast. Það sé þó ekki fortaklaust enda geti önnur atriði í högum sektarpola komið til skoðunar sem valdi því að innheimta teljist fullreynd eða þýðingarlaus fyrr. Þá hefur innheimta sem reynst hefur árangurslítill í fyrstu oft borið árangur þegar lengra líður á auk þess sem það sé lögbundin skylda innheimtuaðila að

reyna innheimtu sektar til hins ítrasta áður en ákvörðun um beitingu vararefsingar kemur til greina. Dómsmálaráðuneytið hefur með úrskurði í máli nr. DMR21100, dags. 16. september 2022, staðfest túlkun IMST hvað þetta varðar og tekur Ríkisendurskoðun undir að lögum samkvæmt skuli vararefsing ekki vera valkostur heldur úrræði sem gripið er til þegar innheimta sekta er sannanlega fullreynd.

Ríkisendurskoðun bendir á að ákveðin mismunun er innbyggð í innheimtukerfi dómsekta eftir því hvort sektarþolar eru skráðir fyrir eignum eða ekki. Dæmi eru um tekjuháa sektarþola sem ekki eru skráðir fyrir eignum og ekki sækjast eftir greiðslusamningi. Þeir greiða lítið eða ekkert af dómsekt og þegar innheimta telst fullreynd er ákvörðun um vararefsingu tekin. Yfirleitt er hún annað hvort fullnustuð með samfélagsþjónustu (ef aðili sækir um) eða sekt fyrnist og er afskrifuð. Á hinn bóginn eru dæmi um tekjulága sektarþola sem skráðir eru fyrir eignum. Í þeim tilvikum er gengið á eignir þeirra til fullnustu sektar. Dugi eignarhluti ekki fyrir allri sektinni fullnusta þeir vararefsingu vegna þess sem eftir stendur. Að mati Ríkisendurskoðunar myndi launaafdráttur vinna á móti þessari mismunun þar sem frádráttur ætti sér stað af launum þeirra sem ekki eru skráðir fyrir eignum.

## 2.2.2 Beiting ólaunaðrar samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræðis

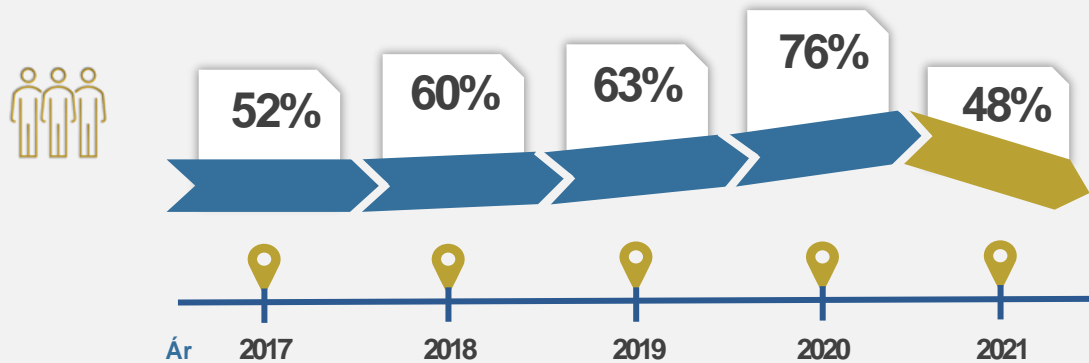
Þótt dómstólar kveði á um að vararefsing sé í formi fangelsisvistar getur sektarþoli sótt um hjá Fangelsismálastofnun, ef sekt er ekki lægri en 100.000 kr., að í stað afplánunar í fangelsi fái hann að afplána með ólaunaðri samfélagsþjónustu. Ákvæði er lúta að samfélagsþjónustu er að finna í lögum nr. 15/2016 um fullnustu refsinga.

Skilyrði þess að samfélagsþjónusta komi til álita er að umsækjandi eigi ekki mál til meðferðar hjá lögregluþvöldum, ákærvaldi eða dómstólum þar sem hann er grunaður um refsiverðan verknað. Enn fremur að umsækjandi afpláni ekki fangelsisrefsingu eða sæti gæsluvarðhaldi. Þá þarf dómþoli að teljast hæfur til að sinna samfélagsþjónustu, m.a. með athugun á persónulegum högum. Hafi sektarþoli fengið fimm sektir eða fleiri verður vararefsing að jafnaði ekki fullnustuð með samfélagsþjónustu og mega almannahagsmunir ekki mæla gegn því.

Fullnusta vararefsingar með samfélagsþjónustu felur í sér minnst 40 og mest 480 klst. vinnu sem getur dreifst á 2–14 mánuði. Aðallega er um að ræða líknar- og félagsstörf hjá félag- og góðgerðarsamtökum og geta störfin t.d. falið í sér þrif og viðhald.

Samþykktarhlutfall þeirra sem sóttu um að fullnusta vararefsingu sekta með samfélagsþjónustu var að meðaltali 59,8% á tímabilinu 2017–21. Á myndinni hér að neðan má sjá að hlutfallið er nokkuð breytilegt milli ára en athygli vekur að hlutfallið var 76% árið 2020 en einungis 48% árið á eftir. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun skýrist þessi munur helst því hversu breytilegt er milli ára hvort umsækjendur um samfélagsþjónustu uppfylli skilyrði þess að teljast hæfir til sinna henni.

## Samþykktarhlutfall umsókna um afplánun með samfélagsþjónustu



Heimild: Fangelsismálastofnun

Við vinnslu þessarar úttektar kom fram að Fangelsismálastofnun hafi ávallt leitað leiða til að minnka afplánun dómpóla í fangelsum eins og kostur er. Ekki aðeins vegna skorts á framboði rýma heldur vegna þess að fangelsisvist er talin hafa slæm áhrif á fólk. Þá kom fram að fulltrúar Fangelsismálastofnunar fresti meðvitað að afgreiða beiðnir frá aðilum sem eiga ólokin mál í refsivörslukerfinu, sé þess kostur í stað þess að synja beiðnum. Auk þess hafi þeim sem eru í samfélagsþjónustu en mæta ekki, gleyma að láta vita eða gerast sekir um minni háttar brot verið gefinn kostur á að halda áfram í samfélagsþjónustu í stað þess að beina þeim til fullnustu í fangelsum. Vinnutímabilið hafi stundum verið lengt og reynt að styðja við bakið á dómpólum í því skyni að þeir ljúki samfélagsþjónustu. Aukin áhersla hafi verið lögð á þetta síðustu ár og hafi það gefist vel.

Líkt og Ríkisendurskoðun hefur bent á í fyrri úttektum er umhugsunarvert að ákvörðun um afplánun vararefsinga sekta með samfélagsþjónustu sé tekin af Fangelsismálastofnun. Það er hlutverk dómstóla að skera úr um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög við brotum. Það skýtur því skökku við að framkvæmdarvaldið taki ákvörðun um eðli vararefsinga, ekki síst út frá sjónarmiðum um þrískiptingu ríkisvaldsins. Samfélagsþjónusta er í eðli sínu ein tegund refsinga og því telur Ríkisendurskoðun eðlilegt að mælt sé fyrir um hana í almennum hegningarlögum í stað þess að hún sé skilgreind sem fullnustuúrræði í lögum um fullnustu refsinga. Með slíkri breytingu væri dómstólum fengið vald til að ákveða hvort sektarþolar skuli afplána vararefsingu með fangelsisvist eða samfélagsþjónustu. Afplánun með samfélagsþjónustu er talsvert vægari fullnusta en afplánun í fangelsi og því er framkvæmdarvaldið í reynd oft að milda refsingar sem dómstólar hafa dæmt.

Í fjármálaáætlun 2023–27 er þess getið að rétt sé að taka til skoðunar hvar þetta ákvörðunarvald skuli liggja til frambúðar. Ríkisendurskoðun brýnir fyrir dómsmálaráðuneyti að taka þetta fyrirkomulag til vandlegrar skoðunar og kanna kosti þess og galla að endurskilgreina samfélagsþjónustu sem refsingu í almennum hegningarlögum í stað fullnustuúrræðis í lögum um fullnustu refsinga.

Þegar metið er hvort endurskilgreina eigi samfélagsþjónustu þarf að hafa í huga að eitt meginmarkmið refsinga er að skapa almenn varnaðaráhrif og fæla frá lögbrotum. Má velta því upp 30 Innheimta dómssekta

hvort dregið hafi úr varnaðaráhrifum þeirra refsinga sem almennt eru dæmdar vegna t.d. skattalagabrota þar sem dæmdar sektir eru í undantekningartilfellum greiddar og vararefsing er í yfirgnæfandi tilvikum fullnustuð með samfélagsþjónustu í stað fangelsisvistar. Hafa verður í huga að í flestum tilfellum þar sem háar dómsektir eru dæmdar er um að ræða efnahagsbrot þar sem skýr ásetningur er til staðar. Leiða má líkur að því að sektarpolar vegna hárra sekta leiti í samfélagsþjónustu þrátt fyrir að greiðslugeta sé fyrir hendi.

Þótt óljóst sé hvort fullnusta vararefsingar með samfélagsþjónustu myndi dragast saman við að endurskilgreina hana sem refsingu, yrði þó sýnilegra það hlutfall sektarpola sem fullnustar vararefsingu með samfélagsþjónustu á móti þeim sem sitja í fangelsi. Það myndi að auki fela í sér að ákvörðunarvaldið yrði fært til dómstóla og yrði þá í þeirra höndum að meta hvers eðlis vararefsing skuli vera í hverju máli, mögulega út frá alvarleika brota.

Við vinnslu úttektarinnar voru fulltrúar Fangelsismálastofnunar inntir eftir afstöðu varðandi skilgreiningu á samfélagsþjónustu. Tóku þau fram að mikil vinna færi í að meta umsóknir og taka ákvarðanir og því væri það eflaust þægilegt ef ákvarðanir væru teknar af dómstólum og kæmu tilbúnar til þeirra. Hins vegar var það þeirra skoðun að rétt sé að ákvarðanir um samfélagsþjónustu séu allar teknar á sama stað en ekki hjá mismunandi dómstólum í því skyni að fyrirbyggja mismunun. Nefndu þau að erlendis þar sem dómstólar dæma til samfélagsþjónustu væri oft fengið sérfræðiálit frá stofnun sem svipaði til Fangelsismálastofnunar í því skyni að tryggja einsleitni í framkvæmd. Slíkt væri því möguleiki. Ríkisendurskoðun telur að taka þurfi þessi sjónarmið til skoðunar þegar kostir og gallar endurskilgreiningar á samfélagsþjónustu verða tekin fyrir.

Þótt gild rök liggja að baki samfélagsþjónustu verður ekki hjá því litið að framkvæmdin hér á landi hefur leitt það af sér að viðurlagakerfið reynist ekki nægilega gagnsætt og fyrirsjáanlegt. Ríkisendurskoðun telur að samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræði sé of mikið beitt, m.a. vegna viðvarandi skorts á fangelsisrýmum. Ríkisendurskoðun telur varhugavert að fullnusta refsinga sé miðuð um of við þau úrræði, aðstöðu eða aðstöðuleysi sem Fangelsismálastofnun býr við í stað eðli og alvarleika þeirra brota sem um ræðir. Að því leyti er slæmt að fangelsismálayfirvöld hafi það í hendi sér, eftir aðstæðum hverju sinni, hve hátt hlutfall sé hagfellt að fullnusta með samfélagsþjónustu. Að mati Ríkisendurskoðunar má leiða að því líkur að beiting samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræðis í stað fangelsisvistar hafi bein áhrif á slakan innheimtuárangur dómsekta.

### 2.2.3 Afplánun vararefsinga í fangelsi

Hafi sektarþoli ekki sótt um samfélagsþjónustu, hann fengið synjun eða rofið skilyrði hennar skal færa hann til afplánunar vararefsingar í fangelsi, losni pláss áður en sekt hans fyrnist. Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun hefur reynst ógjörningur að fullnusta vararefsingar með fangelsisvist síðastliðin ár vegna skorts á fangelsisrýmum. Vegna forgangsroðunar hafi dómþolar sekta verið neðarlega á boðunarlistum stofnunarinnar. Aftur á móti uppfylli þeir almennt skilyrði til afplánunar með samfélagsþjónustu og heyrir það því til undantekninga ef vararefsing sektarpola er fullnustuð með fangelsisvist.

Tafla 2.5 sýnir heildarframboð afplánunarrýma, skipt eftir fangelsum, tímabilið 2017–21. Fjöldi þeirra hefur farið úr 190 niður í 177 á tímabilinu. Helsta ástæða fækkunarinnar er lokun fangelsisins á Akureyri og þar með lokun 10 rýma (2017–20) en einnig fækkaði rýmum á Kvíabryggju um tvö og um eitt að fangelsinu Sogni.

**Tafla 2.5 Afplánunarrými eftir fangelsum 2018–21**

	2017	2018	2019	2020	2021
Kvíabryggja	23	22	22	21	21
Fangelsið Akureyri	10	10	10	4	0
Litla-Hraun	83	83	83	83	83
Hólmsheiði	52	52	52	52	52
Fangelsið Sogni	22	22	22	21	21
<b>Samtals</b>	<b>190</b>	<b>189</b>	<b>189</b>	<b>181</b>	<b>177</b>

*Heimild: Fangelsismálastofnun*

Eins og sjá má í töflu 2.6 hefur nýtingarhlutfall fangelsisrýma verið á bilinu um 70%–82% árin 2017–21. Öryggisviðmið er almennt talið vera 95% nýting og því er ljóst að nýtingarhlutfall hér á landi er langt fyrir neðan það. Að sögn fulltrúa Fangelsismálastofnunar eru tvær meginástæður þar að baki. Annars vegar almennur fjárskortur sem gerir það að verkum að ekki er hægt að nýta afplánunarrými betur en raun ber vitni. Hins vegar heimsfaraldur kórónuveiru sem hafi haft áhrif á getu stofnunarinnar til að taka á móti einstaklingum til afplánunar.

**Tafla 2.6 Framboð og nýting afplánunarrýma hjá Fangelsismálastofnun 2017–21**

	2017	2018	2019	2020	2021
Meðalfjöldi fanga í afplánun	136	138	155	126	135
Heildarfjöldi afplánunarrýma	190	189	189	181	177
Laus pláss	54	51	34	55	42
<b>Hlutfall lausra pláss</b>	<b>28,4%</b>	<b>27%</b>	<b>18%</b>	<b>30,4%</b>	<b>23,7%</b>

*Heimild: Fangelsismálastofnun*

Með hliðsjón af framangreindu nýtingarhlutfalli fangelsisrýma skýtur það skökku við að skortur sé á rýmum til afplánunar vararefsinga. Í fjármálaáætlun 2023–27 (kafla 9.5 um fullnustu) er fjallað um mikilvægi þess að draga úr bið eftir afplánun og koma í veg fyrir fyrningu refsinga. Fyrningar og löng bið eftir afplánun dragi úr varnaðaráhrifum mögulegrar fangelsisvistar. Þótt tæpur fjórðungur fangelsisrýma sé ónýttur á sama tíma og stjórnvöld viðurkenna að of lítið framboð sé af fangelsisrýmum er lausn þessa vanda ekki getið í áðurnefndri fjármálaáætlun.



Að sögn fulltrúa Fangelsismálastofnunar er þörf á fleiri fangelsisrymum en fyrst og fremst telur stofnunin sig þurfa aukið fjármagn til að geta rekið þau rými sem þegar eru til staðar. Með hliðsjón af þeirri fjárfestingu sem farið hefur verið í til uppbyggingar fangelsa í landinu verður það að teljast soun ef aðrir þættir eru þess valdandi að ekki er hægt að tryggja hámarksafköst fullnustukerfisins. Ríkisendurskoðun telur brýnt að dómsmálaráðuneyti og Fangelsismálastofnun bregðist við og komi fangelsisrymum sem þegar eru til staðar í nýtingu upp að öryggisviðmiði. Ljóst sé að Fangelsismálastofnun geti að óbreyttu ekki sinnt hlutverki sínu sem skyldi.

### 2.3 Fullnusta skattalagabrota

Stór hluti dóma sem kveða á um háar sektir eru vegna skattalagabrota. Á árunum 2017–21 féllu 118 slíkir dómur. Ríkisendurskoðun kannaði stöðu á fullnustu þeirra með gögnum frá Fangelsismálastofnun og var dómunum skipt eftir því hvort dómsektir voru undir 8 m.kr. eða yfir. Í töflu 2.7 ber að líta yfirlit um stöðu fullnustu umræddra sekta. Rétt er að vekja athygli á að 62 mál (52,5%) eru enn í innheimtu en fullnustuferli dómsekta tekur í flestum tilvikum fimm ár. Af þeim fara að jafnaði fjögur ár í innheimtu.

**Tafla 2.7 Staða fullnustu skattalagabrota 2017–21**

	Sektir undir 8 m.kr.	Sektir 8 m.kr. og hærri	Samtals
Sekt greidd	2	7	9
Í innheimtuferli	13	49	62
Í samfélagsþjónustu	1	17	18
Synjað um samfélagsþjónustu	0	1	1
Samþykkt í samfélagsþjónustu	0	4	4
Samfélagsþjónustu lokið	2	20	22
Náðun	0	1	1
Innborgun/ samfélagsþjónusta	0	1	1
Afplánað í fangelsi	0	0	0
<b>Samtals</b>	<b>18</b>	<b>100</b>	<b>118</b>

*Heimild: Fangelsismálastofnun*

Tafla 2.7 sýnir að af þeim 118 dómum sem um ræðir hafði sekt einungis verið greidd í níu tilvikum (7,6%). Þar af höfðu dómsektir að fjárhæð 8 m.kr. og yfir verið greiddar í 7 tilvikum (5,9%). Sektarpolar stunduðu samfélagsþjónustu í 18 tilvikum (15,3%) við árslok 2021 en auk þess höfðu umsóknir fjögurra til viðbótar um þetta úrræði verið samþykktar en einni verið synjað. Þá höfðu 22 (18,6%) lokið fullnustu dóma sinna með samfélagsþjónustu. Í einu tilviki hafði fullnusta verið blanda af innborgun inn á höfuðstól sektar og samfélagsþjónustu og loks hafði einn dómþoli fengið náðun. Athygli vekur að í engu tilviki hefur verið fullnustað með fangelsisvist, enn sem komið er.

Líkt og fjallað verður um í næsta kafla má leiða líkur að því að hluti þeirra dóma sem nú eru í innheimtuferli fyrir. Þá benda framangreind gögn til þess að sá dómþoli sem synjað var um fullnustu með samfélagsþjónustu muni ekki afplána refsingu sína í fangelsi heldur muni sekt hans fyrir og í kjölfarið afskrifast.

Almennt má ætla að til að halda uppi góðum skattskilum og hindra skattalagabrot, skipti miklu máli að refsingar séu áhrifaríkar og í samræmi við alvarleika þeirra brota sem framin hafa verið. Í 109. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt, þar sem fjallað er um refsingar, kemur fram að fésekt þeirra sem brot fremja af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi skuli aldrei nema lægri fjárhæð en sem nemur tvöfaldri skattfjárhæð af þeim skattstofni sem undan var dreginn en fésekt geti numið allt að tífaldri skattfjárhæð. Sektir vegna skattalagabrota hafa af þeim sökum farið hækkandi.

Umrætt refsilágmark var fyrst sett með lögum nr. 42/1995 um breytingu á refsilágmarkum nokkurra skattalaga, sem hluti af heildarendurskoðun viðurlagaákvæða í skattalögum og bókhaldslögum. Fram kom í frumvarpi laganna að með heildarendurskoðun væri stefnt að heilsteypu og skilvirku átaki löggjafans gegn skattsvikum og bókhaldsbrotum. Í ljósi þess hve lágt innheimtuhlutfall er vegna dæmdra skattalagabrota er aftur á móti eðlilegt að velja því upp hvort umrætt refsilágmark hafi náð tilgangi sínum og hvort núgildandi refsilágmarkið skattalaga hafi nægileg varnaðaráhrif. Staðreyndin er sú að eftir því sem sektir eru hærri, því lægra er innheimtuhlutfall þeirra og þeim mun fleiri sem fullnusta vararefsingu með samfélagsþjónustu. Að sögn IMST eru jafnvel dæmi þess að beinlínis sé vísað til fjárhæðar hárrar sektar í því skyni að rökstyðja þýðingarleysi innheimtunnar, þ.e. á þann hátt að vararefsingu skuli beitt næsta sjálfkrafa enda geti enginn greitt svo háar sektir. Innheimta sé af þeim sökum þýðingarlaus í skilningi 1. mgr. 88. gr. laga um fullnustu refsinga. Í þeim tilvikum hefur engu að síður verið lögð áhersla á að reyna innheimtu þótt ljóst sé frá upphafi að sekt muni aðeins greiðast að hluta.

Þá er vert að taka fram að það heyrir til undantekninga að dómþolar séu dæmdir til óskilorðsbundinnar fangelsisvistar vegna skattalagabrota þrátt fyrir að 262. gr. almennra hegningarlaga kveði á um að í tilvikum þar sem skattalagabrot teljist meiriháttar, skuli dómþolar sæta fangelsi allt að sex árum.

Ljóst er að eftir því sem skattalagabrot ganga lengra í kerfinu því dýrara er fyrir ríkið að leiða þau til lykta. Staðreyndin er jafnframt sú, að eftir því sem mál fara lengra, því lægra hlutfall innheimtist. Að mati Ríkisendurskoðunar væri áhuga-vert ef ráðuneytið myndi bera saman þann kostnað sem fer í að reka umrædd mál og þær heimtur sem hljóttast af. Velta má þeirri spurningu upp hve háum fjárhæðum er skynsamlegt að ráðstafa í rannsókn og málsmeðferð mála þegar niðurstaðan er sú að afar lágt hlutfall dómsekta vegna skattalagabrota innheimtist, auk þess sem varnaðaráhrif eru takmörkuð þar sem lang stærstur hluti er fullnustaður með samfélagsþjónustu eða fyrir.

## 2.4 Afskriftir dómsekta

Dómsektir, þar sem fjárhæð sekta er allt að 60.000 kr., fynast þegar liðin eru þrjú ár frá því unnt var að fullnægja dómi. Við hærri fjárhæð er fyrningarfresturinn fimm ár. Almennt er ákvörðun um afplánun vararefsingar ekki tekin fyrr en um 12 mánuðir eru í fyrningu sektar.

Samkvæmt upplýsingum frá IMST eru sektir þó stundum afskrifaðar vegna fyrningar án þess að komið hafi til ákvörðunar um afplánun vararefsingar. Á það t.d. við þegar ekki hefur tekist að ná í sektarþola s.s. ef þeir dveljast erlendis eða eru óstaðsettir í hús. Þá eru sektir afskrifaðar við andlát sektarþola. Helstu ástæður fyrningar sekta séu þó, eins og komið hefur fram, skortur á innheimtuúrræðum og plássum í fangelsum til afplánunar vararefsinga.

Dæmi eru um að sektarþolar mæti til afplánunar en séu síðan leystir úr fangelsisvist, strax eða nokkrum dögum síðar, þegar einungis er búið að afplána hluta vararefsingar vegna plássleysis.

Samkvæmt upplýsingum frá Fangelsismálastofnun eru vísbendingar um að hluti dómþola geri sér grein fyrir þessu plássleysi og sæki vísitandi ekki um að fullnusta með samfélagsþjónustu. Því fynast umræddir dómar og sektir þar með afskrifaðar. Að sögn fulltrúa Fangelsismálastofnunar er stofnunin jafnframt í erfiðri stöðu þegar dómþolar rjúfa skilyrði samfélagsþjónustu vegna skorts á fangelsisrymum. Slíkt rof leiðir því í langflestum tilvikum ekki til frekari afleiðinga fyrir viðkomandi.

Fulltrúar Fangelsismálastofnunar upplýstu Ríkisendurskoðun um að ef ekki hefði verið heimilt að afplána vararefsingar með samfélagsþjónustu síðastliðin ár hefðu nánast allar vararefsingar fyrnst vegna skorts á fangelsisrymum.

Staða þessara mála er að mati Ríkisendurskoðunar óásættanleg enda grefur hún undan þeim varnaðaráhrifum sem sektum er ætlað að hafa. Mikilvægt er að brugðist verði við þessu svo að Fangelsismálastofnun geti sinnt lagalegu hlutverki sínu.

Líkt og sjá má í töflu 2.8 hafa dómsektir að fjárhæð rúmlega 1.341 m.kr. verið afskrifaðar á árunum 2014–21. Árið 2021 námu afskriftir rúmlega 420 m.kr. Taflan sýnir afskriftir dómsekta sem framkvæmdar hafa verið á tímabilinu 2014–21, óháð því hvaða álagningartímabil er verið að afskrifa. Taflan byggir því á forsendu uppgjörðsins en ekki álagningu. Hlutföll afskrifta hvers árs eru reiknuð af heildarfjárhæð dómsekta til innheimtu það ár, þ.e. samtölu eftirstöðva í byrjun ársins og álagningar ársins.

**Tafla 2.8 Afskriftir dómsekta 2014–21 í m.kr.**

<b>Fjárhæðabil sekta</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Alls</b>
0 til 99 þús.	8,0	4,5	4,3	3,8	3,7	3,2	1,9	2,7	32
100 til 499 þús.	40,2	20,1	20,9	15,8	17,2	11,4	10,4	15,2	151
500 til 9.999 þús.	22,3	35,7	12,8	15,0	2,6	9,4	3,6	6,5	108
Yfir 10.000 þús.	186,0	111,6	100,6	-	101,1	111,5	43,3	396,0	1.050
<b>Samtals á árinu</b>	<b>256,5</b>	<b>171,9</b>	<b>138,6</b>	<b>34,6</b>	<b>124,6</b>	<b>135,5</b>	<b>59,2</b>	<b>420,4</b>	<b>1.341</b>
<b>% af eftirstöðvum og álagningu</b>	<b>4,6%</b>	<b>3,2%</b>	<b>2,7%</b>	<b>0,7%</b>	<b>2,3%</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,9%</b>	<b>5,8%</b>	
Álagning árs	1.248	944	803	732	1.623	2.193	1.233	1.732	
Eftirstöðvar í byrjun árs	4.375	4465	4.304	3.967	3.759	5.482	5.482	5.476	
<b>Samtals</b>	<b>5.623</b>	<b>5.409</b>	<b>5.107</b>	<b>4.699</b>	<b>5.382</b>	<b>7.675</b>	<b>6.715</b>	<b>7.208</b>	

*Heimild: Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar*

Líkt og ofangreind tafla ber með sér eru verulegar fjárhæðir afskrifaðar vegna dómsekta á ári hverju. Hafa skal hugfast að dómsekt er ekki afskrifuð nema í þeim tilvikum þar sem sekt er hvorki greidd né fullnustuð með vararefsingu. Er því til mikils að vinna fyrir ríkissjóð að stjórnvöld beiti sér í því að bæta innheimtuhlutfall dómsekta.

## 2.5 Upplýsingakerfi í réttarvörslukerfinu

Í úttekt Ríkisendurskoðunar árið 2009 var vakin athygli á og því beint til innanríkisráðuneytis (nú dómsmálaráðuneyti) að tengja þyrfti upplýsingakerfi réttarvörslukerfisins saman. Til viðbótar við að fyrirbyggja margskráningu sömu upplýsinga, tryggja gagnaöryggi og auðvelda rakningu ferils mála myndi slík samtenging bæta yfirsýn upplýsinga. Svör ráðuneytisins við ítrekuðum ábendingum í eftirfylgniúttektum Ríkisendurskoðunar árin 2012 og 2015 voru á þá leið að unnið væri að úrbótum á þessu sviði. Samkvæmt svari ráðuneytisins árið 2015 kom m.a. fram að unnið hefði verið að kortlagningu nauðsynlegra gagnasamskipta og gerð tillagna til úrbóta á fyrirkomulagi þeirra. Að því loknu færi fram endanlegt val á leiðum til úrbóta og innleiðingar þeirra. Í ljósi þess taldi Ríkisendurskoðun ekki þörf á að ítreka frekar umrædda ábendingu.

Við gagnaöflun í tengslum við þessa stjórnvörsluúttekt vakti það athygli Ríkisendurskoðunar að þeir aðilar réttarvörslukerfisins sem stofnunin kallaði eftir gögnum frá virtust ekki hafa þá yfirsýn sem kallað hafði verið eftir í fyrri stjórnvörsluúttekt og eftirfylgniúttektum með henni. Sem dæmi virðist IMST ekki hafa yfir að ráða aðgengilegum talnagögnum um innheimtu dómsekta og þurfti að kalla eftir þeim upplýsingum frá Fjárslu ríkisins, sem virtist ekki hafa yfirsýn yfir stöðu innheimtunnar heldur þurfti mikla vinnu við að kalla fram þær upplýsingar og vinna þær áður en þær loks bárust. Þá kom einnig í ljós að Fangelsismálastofnun hefur ekki aðgang að umræddum upplýsingum og á móti hefur IMST ekki aðgang og þar með yfirsýn um stöðu fullnustu vararefsinga.

Samkvæmt upplýsingum frá IMST er reglulega tekin saman stöðuskýrsla í tölvukerfi þeirra. Upplýsingar þaðan sýna hins vegar einungis hversu há sektarfjárhæð er álögð ár hvert og hversu mikið greiðist eða er afskrifað. Ekki er unnt að fá upplýsingar um hvenær í ferlinu mál eru að greiðast upp, í fruminnheimtu eða í vanskilainnheimtu, og hversu lengi hver krafa er til innheimtu. Að sögn IMST hefur tölvukerfi þeirra gagnast illa við samantekt á tölfræðilegum upplýsingum er lúta að innheimtu. Þótt aðgengi hafi um margt batnað með þróun SQL vöruhúss á vegum Fjársýslu ríkisins er IMST og embætti sýslumannsins á Norðurlandi vestra enn háð Fjársýslu ríkisins um heildaryfirlit til tölfræðilegra greininga á stöðu innheimtu, eins og fram hefur komið.

Í svari Fjársýslu ríkisins við athugasemdum Ríkisendurskoðunar um aðgengi að gögnum kom meðal annars fram að núverandi gagnagrunnur stofnunarinnar, sem meðal annars hýsir upplýsingar um innheimtu dómsekta sé um margt úreltur, enda ríflega 20 ára gamall. Til þess að mæta betur nútímagagnþörfum og auðvelda aðgengi að upplýsingum hófst vinna við að flytja öll gögn í svonefnd SQL vöruhús veturinn 2018–19. Að prófunum loknum er stefnt að því að koma vöruhúsinu í almenna notkun árið 2023.

Aðspurt árið 2022 upplýsti dómsmálaráðuneytið Ríkisendurskoðun um að ráðuneytið ræki verkefni um stafræna réttarvörslugátt. Meginmarkmið þess væri að bæta umgjörð fyrir formleg samskipti aðila í réttarvörslukerfinu með öruggri nýtingu stafrænna samskiptaleiða. Að sögn ráðuneytisins væri góður gangur á verkefninu og unnið að fjölgun málategunda og stofnunum sem flyttu gögn sín á milli með þessum hætti.

Að mati Ríkisendurskoðunar myndi samtenging kerfa sem gæfi betri yfirsýn um stöðu á fullnustu dómsekta auka skilvirkni og árangur í málaflokknum. Með slíkri innleiðingu gæfist ráðuneyti og stofnunum betri kostur til að meta árangur af innheimtu dómsekta og er því skorað á dómsmálaráðuneytið að stuðla að því að svo megi verða.



Ríkisendurskoðun  
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík  
Sími 448-8800

[postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)