

## Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

### um skýrslu Ríkisendurskoðunar um innheimtu dómsekta.

Með bréfi, dags. 16. janúar 2023, sendi forseti Alþingis skýrslu Ríkisendurskoðunar um innheimtu dómsekta til umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis. Úttektin var unnin að frumkvæði ríkisendurskoðanda en hún á rætur sínar að rekja til stjórnsýsluúttektar embættisins á málefnum frá 2009 og tveimur eftirfylgni-skýrslum.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðmund Björgvin Helgason ríkisendurskoðanda, Jarþrúði Hönnu Jóhannsdóttur, Elísabetu Stefánsdóttur, Gest Pál Reynisson og Berglindi Glóð Garðarsdóttur frá Ríkisendurskoðun, Rögnu Bjarnadóttur skrifstofustjóra og Hönnu Rún Sverrisdóttur frá dómsmálaráðuneyti, Pál Egil Winkel forstjóra, Erlu Kristínu Árnadóttur og Hafðísi Guðmundsdóttur frá Fangelsismálastofnun, Birnu Ágústsdóttur sýslumann og Ernu Björgu Jóhannsdóttur frá embætti sýslumannsins á Norðurlandi vestra og Ólaf Þór Hauksson héraðssaksóknara.

#### Meginniðurstöður skýrslunnar.

Innheimtuhlutfall dómsekta er lægra á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndunum og hefur verið um árabíl. Dómsmálaráðuneytið og forverar þess hafa ekki gripið til viðunandi aðgerða til úrbóta þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar Ríkisendurskoðunar frá 2009, tillögur starfshóps að bættu innheimtuhlutfalli sekta og sakarkostnaðar og áskoranir sýslumannsins á Norðurlandi vestra. Úttekt Ríkisendurskoðunar bendir til að innheimta dómsekta hafi í raun versnað frá fyrri úttektum stofnunarinnar.

Stór hluti þeirra dómsekta sem kveða á um hærri fjárhæðir eru til komnar vegna brota á skattalöggjöfni. Ríkisendurskoðun vekur athygli á því að þrátt fyrir ákvæði laga sem kveða á um að við meiri háttar skattalagabrotum skuli dómþolar sæta fangelsi allt að sex árum, þá heyrir til undantekninga að óskilorðsbundin fangelsisvist sé dæmd. Dómsektir hafa hins vegar farið hækkandi síðan kveðið var á um refsilágmark í lögum árið 1995 og því megi velja því upp hvort umrætt refsilágmark hafi náð tilgangi sínum og hvort núgildandi refsíákvæði skattalaga hafi nægileg varnaðaráhrif þegar raunin er sú að afar lágt hlutfall þeirra sekta innheimtist.

Í skýrslunni kemur fram það mat Ríkisendurskoðunar að samfélagsþjónusta geti í mörgum tilvikum verið viðeigandi fullnustuúrræði en þó beri að varast að beita henni í of miklum mæli. Slíkt getur dregið úr vægi og fælingarmætti refsinga. Skoða þurfi hvort binda eigi fullnustu vararefsinga með samfélagsþjónustu við ákveðna hámarksfjárhæð dómsekta, ásamt því að skoða kosti og galla þess að skilgreina samfélagsþjónustu sem refsingu í almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, í stað fullnustuúrræðis í lögum um fullnustu refsinga, nr. 15/2016.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nýting fangelsisrýma verulegt áhyggjuefni hér á landi. Af þeim 177 fangelsisrýmum sem Fangelsismálastofnun hafði yfir að ráða árið 2021 voru ein-

ungis 135 í notkun vegna skorts á fjármagni. Nýtingarhlutfall fangelsisrýma sé langt fyrir neðan öryggisviðmið þrátt fyrir að boðunarlistar séu langir og fjöldi dóma fyrnist á ári hverju. Þessi staða leiðir til þess að Fangelsismálastofnun þarf að forgangsraða afplánunarlista þar sem sektarþolar eru í lágum forgangi.

Að lokum er mikilvægt að upplýsingakerfi aðila réttarvörslukerfisins verði samtengt til að tryggja yfirsýn viðkomandi stofnana og fyrirbyggja að sömu upplýsingar séu skráðar mörgum sinnum. Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar (IMST) hafi ekki yfir að ráða aðgengilegum talnagögnum um innheimtu dómsekta og þurfti því að kalla eftir þessum upplýsingum frá Fjársýslu ríkisins. Þá hefur Fangelsismálastofnun ekki aðgang að rauntölum um stöðu innheimtu og á móti hefur IMST ekki aðgang og þar með yfirsýn yfir stöðu fullnustu vararefsinga. Að mati Ríkisendurskoðunar mun slík samtenging gefa betri yfirsýn um stöðu á fullnustu dómsekta og auka skilvirkni og árangur í málaflokknum.

Á grundvelli úttektarinnar setur Ríkisendurskoðun fram þrjár tillögur til úrbóta. Fjalla þær um aðgerðir sem dómsmálaráðuneyti þarf að grípa til vegna lágs innheimtuhlutfalls dómsekta, að meta þurfi hvort skilgreina eigi samfélagsþjónustu sem refsingu í stað fullnustu-úrræðis og að bæta þurfi nýtingu fangelsisrýma.

### **Um fjöllum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um skýrsluna.**

*Bregðast þarf við lágu innheimtuhlutfalli dómsekta.*

Skýrsla þessi á rætur sínar að rekja til stjórnsýsluúttektar Ríkisendurskoðunar á eftirliti með fullnustu dóma sem kveða á um greiðslu sekta og sakarkostnaðar frá árinu 2009. Niðurstöður þeirrar úttektar voru að lítill hluti hæstu sekta var greiddur og yfirleitt voru þær gerðar upp með samfélagsþjónustu. Úttektin leiddi einnig í ljós að úrræði fullnustuyfirvalda til innheimtu sekta hér á landi væru takmarkaðri en annars staðar á Norðurlöndunum. Á grundvelli þessarar úttektar lagði Ríkisendurskoðun til ýmsar ábendingar til úrbóta.

Úttektinni var svo fylgt eftir árið 2012. Þrátt fyrir að brugðist hefði verið við helmingi ábendinga hafði lítið miðað í því að bæta innheimtuhlutfall dómsekta. Af því tilefni ítrekaði Ríkisendurskoðun þrjár ábendingar sínar og beindi tveimur nýjum eða breyttum ábendingum til innanríkisráðuneytis. Árið 2015 fylgdi Ríkisendurskoðun úttektinni frá 2009 eftir að nýju. Við þá úttekt kom í ljós að innheimtuhlutföll sekta höfðu lítið breyst frá fyrri eftirfylgni og voru því enn of lág.

Árið 2016 skipaði ráðherra starfshóp á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða III í lögum um fullnustu refsinga. Starfshópurinn skilaði skýrslu ásamt drögum að lagafrumvarpi árið 2018. Setti starfshópurinn fram níu tillögur sem hann taldi geta stuðlað að bættu innheimtuhlutfalli sekta og sakarkostnaðar. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar sem hér er til umfjöllunar kemur fram að efni hennar hafi verið kynnt fyrir þáverandi dómsmálaráðherra en lítið sem ekkert hafi verið unnið með tillögur starfshópsins. Það hafi ekki verið fyrir en í kjölfar fyrirspurnar Ríkisendurskoðunar um afdrif skýrslu starfshópsins að hún var kynnt fyrir núverandi dómsmálaráðherra í mars 2022 og óskaði hann í kjölfarið eftir því að unnið yrði úr tillögum hópsins.

Líkt og fram kemur í skýrslunni er stór hluti þeirra dómsekta sem kveða á um hærri fjárhæðir til kominn vegna brota á skattalöggjöfinni. Að mati meiri hlutans er innheimta sekta og sakarkostnaðar í óviðunandi ástandi. Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að tíð ráðherraskipti og heimsfaraldur kórónuveiru hafi m.a. valdið því að málið hafi ekki fengið tilhlýðilegan framgang. Meiri hlutinn getur vissulega tekið undir að tíð ráðherraskipti í seinni tíð og heimsfaraldur hafi ekki verið verkefninu til framdráttar. Hins vegar verður ekki fram hjá því lítið að þessi staða er ekki nýtilkomin. Það er jákvætt að ráðuneytið hafi nú tekið tillögurnar til vinnslu en fyrir nefndinni kom fram að fyrirhugað sé að leggja frumvarp fyrir

Alþingi á árinu sem taki mið af tillögunum. Meiri hlutinn hvetur ráðuneytið til að halda vel utan um þá vinnu.

Þá vill meiri hlutinn taka fram að það er gagnrýnisvert að dómsmálaráðuneytið hafi svarað seint og illa fyrirspurnum Ríkisendurskoðunar eins og fram kemur í skýrslunni. Ríkisendurskoðun er stofnun á vegum Alþingis og fer hún í þess umboði með tiltekið eftirlit með stjórnarframkvæmdinni. Ráðuneytum og stofnunum ber því að veita Ríkisendurskoðun greiðlega þær upplýsingar og gögn sem hún fer fram á við úttektir sínar.

#### *Launaafdráttur.*

Nefndin fjallaði um tillögu um launaafdrátt. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2009 lagði stofnunin til að kanna þyrfti hvort lögfesta bæri heimild til að draga sektarfjárhæðir frá launum en að mati stofnunarinnar væri hún til þess fallin að bæta innheimtuhlutfall dómsekta. Slíkar heimildir væri að finna í löggjöf Svíþjóðar, Noregs og Danmerkur og samkvæmt Ríkisendurskoðun væri það úrræði mikið notað í þeim löndum með góðum árangri. Í drögum að frumvarpi til nýrra laga um fullnustu refsinga sem innanríkisráðuneyti birti á vefsíðu sinni árið 2014 var gerð tillaga um launaafdrátt. Frumvarpið byggðist á tillögum nefndar sem dómsmála- og mannréttindaráðherra skipaði árið 2010. Í athugasemdum draga að frumvarpinu sagði að gert væri ráð fyrir að launaafdráttur yrði meginregla í innheimtu sekta, sakarkostnaðar og endurkrafna bóta- og gjafsóknarnefnda hafi krafa ekki verið greidd eða um hana samið innan þess greiðslufrests sem gefinn væri við upphaf innheimtu. Með því þætti meðalhóf betur tryggt en launaafdráttur væri almennt álitinn mun vægara innheimtuúrræði en fjárnám og nauðungarsala. Slíkt fyrirkomulag væri ekki óeðlilegt enda væri um að ræða refsingu og kostnað samkvæmt ákvörðun dómstóla, en ekki venjubundnar skuldir fólks. Í frumvarpi því sem lagt var fyrir Alþingi hafði þó verið fallið frá tillögu um launaafdrátt. Við þinglega meðferð frumvarpsins aflaði allsherjar- og menntamálanefnd upplýsinga frá innanríkisráðuneytinu um launaafdrátt og kom fram að það hafi verið mat ráðuneytisins að ekki væri hægt að ganga svo langt að þessu sinni.

Að mati meiri hlutans mundi launaafdráttur fela í sér töluverða breytingu á fyrirkomulagi innheimtu dómsekta hér á landi. Fyrir nefndinni voru reifuð ýmis sjónarmið sem mæltu með og á móti úrræðinu. Meiri hlutinn telur að það úrræði gæti haft jákvæð áhrif á innheimtu sekta og sakarkostnaðar. Að því sögðu beinir meiri hlutinn því til dómsmálaráðuneytis að taka til úrræðið til vandlegrar skoðunar.

#### *Samfélagsþjónusta.*

Nefndin fjallaði um beitingu samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræðis. Samfélagsþjónusta felur í sér tímabundið, ólaunað starf í þágu samfélagsins sem getur komið í stað afplánunar í fangelsi, bæði vegna óskilorðsbundinna refsinga og vararefsinga fésekta. Skilyrði þess að samfélagsþjónusta komi til greina er að almannahagsmunir mæli ekki gegn því, að umsækjandi óski eftir því við innheimtuaðila eigi síðar en viku áður en hann átti að hefja afplánun í fangelsi, að hann eigi ekki mál til meðferðar hjá lögregluyfirvöldum, ákærvaldi eða dómstólum þar sem hann er kærður fyrir refsiverðan verknað, að hann teljist hæfur til að gegna samfélagsþjónustu og að hann sé ekki í afplánun.

Samkvæmt lögum um fullnustu refsinga ákveður Fangelsismálastofnun hvort fangelsisrefsing verði fullnustuð með samfélagsþjónustu og hvaða samfélagsþjónustu dómþoli sinnir í hverju tilviki. Sama gildir um á hve löngum tíma samfélagsþjónusta skuli innt af hendi en sá tími skal þó aldrei vera skemmri en tveir mánuðir. Í skýrslunni kemur fram það mat Ríkisendurskoðunar að það sé umhugsunarvert að ákvörðun um afplánun vararefsinga sekta

með samfélagsþjónustu sé tekin af Fangelismálastofnun. Það sé hlutverk dómstóla að skera úr um refsiverða háttsemi og ákveða viðurlög við brotum. Það skjóti því skökku við að framkvæmdarvaldið taki slíka ákvörðun.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um mikilvægi samfélagsþjónustu og tekur meiri hlutinn undir þau. Úrræðið feli í sér góða leið til að endurhæfa einstaklinga með því að gefa þeim færi á að bæta fyrir brot sín með vinnu í þágu samfélagsins. Að mati meiri hlutans verður ekki annað séð en að Fangelismálastofnun hafi farist vel úr hendi að sjá um framkvæmd þessara mála. Þó eru uppi skiptar skoðanir um hvort rétt sé að ákvörðun um beitingu samfélagsþjónustu sé á hendi framkvæmdarvaldsins. Þau sjónarmið sem færð voru fram fyrir því að Fangelismálastofnun skyldi hafa þetta vald voru m.a. þau að það sé hagkvæmara og það tryggi samræmi við afgreiðslu umsókna. Með því að hafa þetta hjá dómstólum gæti það leitt til þess að færri mundu sinna samfélagsþjónustu og ferlið gæti orðið þyngra í vöfum. Fangelismálastofnun hafi byggt upp góða og langa reynslu af þessum málum og endurkomutíðni sé lág. Hin sjónarmiðin eru þau að með þessu fyrirkomulagi sé framkvæmdarvaldinu þannig heimilt að taka upp refsíakvarðanir dómstóla og ákveða einstaklingum önnur viðurlög en dómstólar hafa gert. Þá telur Ríkisendurskoðun að beiting samfélagsþjónustu sem fullnustuúrræðis í stað fangelsisvistar hafi bein áhrif á slakan innheimtuárangur dómsekta. Að mati meiri hlutans er mikilvægt að dómsmálaráðuneyti fylgi þessari tillögu Ríkisendurskoðunar vel eftir og taki til vandlegrar skoðunar hvort ákvörðun um samfélagsþjónustu skuli áfram vera í höndum stjórnvalda eða hvort kveða eigi á um slíkt í dómi.

#### *Nýting fangelsisrýma.*

Fjölgun fangelsisrýma hefur verið leiðarstef í ábendingum um bættu innheimtu dómsekta. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2009 kom m.a. fram að fjölga þyrfti verulega fangelsisrýmum til að unnt væri að fullnusta vararefsingar fésekta með fangelsi. Samkvæmt upplýsingum sem þá lágu fyrir var það miklum erfiðleikum háð og nánast ekki unnt að fá pláss í fangelsum. Samhliða þessu lengdust boðunarlistar í afplánun. Í skýrslunni og fyrir nefndinni kom fram að illmögulegt sé að fullnusta vararefsingar með fangelsisvist. Hagræðingarkröfur hafi ýtt undir aukna forgangsöröðun við boðun fanga í afplánun. Fangelismálastofnun forgangsraði einstaklingum sem stofnunin telur hættulega samfélaginu í afplánun og því séu dómþolar sekta neðarlega á boðunarlista stofnunarinnar. Þá kom fram það sjónarmið að skortur á fangelsisrými hafi leitt til þess að samfélagsþjónustu sé beitt í auknum mæli gagnvart dómþolum sekta. Þó að meiri hlutinn taki undir með því sjónarmiði Fangelismálastofnunar að ávallt skuli leita leiða til að minnka afplánun dómþola í fangelsum eins og kostur er vegna þeirra áhrifa sem fangelsisvist hefur á þá sem hana þurfa að afplána þá er það varhugaverð þróun að sjónarmið um varnaðaráhrif refsinga víki fyrir sjónarmiðum um rekstrarlegar bjargir Fangelismálastofnunar.

Fyrir nefndinni kom fram að því sjónarmiði hafi ítrekað verið komið á framfæri við gerð fjármálaáætlunar að auka þyrfti fjármagn til málaflokksins. Fyrir nefndinni kom fram að dómsmálaráðuneyti vinni nú að því að tryggja Fangelismálastofnun viðunandi fjárveitingu, með það að markmiði að nýta þau fangelsisrými sem þegar eru til staðar. Meiri hlutinn brýnir ráðuneyti til að vinna markvisst að úrlausn þessara mála en óbreytt ástand dregur úr varnaðaráhrifum refsinga og eykur líkur á fyrningu dóma. Við slíkt ástand verður ekki unað.

Ásthildur Lóa Þórsdóttir og Halla Signý Kristjánsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifa undir álit þetta samkvæmt heimild í 4. mgr. 28. gr. starfsreglna fastanefnda Alþingis, sbr. 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Alþingi, 2. mars 2023.

Þórunn Sveinbjarnardóttir,  
form.

Steinunn Þóra Árnadóttir,  
frsm.

Ásthildur Lóa Þórsdóttir.

Berglind Ósk Guðmundsdóttir. Halla Signý Kristjánsdóttir.

Hildur Sverrisdóttir.

Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir.

Sigmar Guðmundsson.