

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á tollalögum, nr. 55/1987, með síðari breytingum, o.fl.

Frá minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Óvönduð vinnubrögð hafa einkennt málsmeðferðina á þessu frumvarpi sem keyra á í gegnum Alþingi nokkrum dögum eftir að það var lagt fram án þess að það hafi fengið fullnægjandi skoðun í þingnefnd.

Vel speglast í þessari málsmeðferð óvirðing meiri hlutans við löggjafarþingið og lýðræðið þegar minni hlutanum er ekki gefið eðlilegt svigrúm til að fjalla um málið eða meta áhrif þeirra grundvallarbreytinga sem verið er að gera á stjórnskipulagi tollamála í landinu með því að leggja niður ríkistollstjóraembættið.

Starfsfólki er að venju sýnd fullkomin óvirðing með tilkynningu um niðurlagningu á störfum þeirra örfáum dögum áður en leggja á niður embættið og ekkert samráð haft við starfsfólk um málið né tillit tekið til sjónarmiða þeirra en margt starfsfólk sem vinnur hjá ríkistollstjóraembættinu er með áratuga reynslu á þessu starfssviði. Trúnaðarmenn starfsfólks sem á fund nefndarinnar komu draga mjög í efa kosti þessarar breytingar og telja að með henni sé verið að hverfa aftur til fortíðar og með lagaboði færa skipulag tollamál til fyrra horfs. Trúnaðarmenn starfsfólks leggja áherslu á að hér verði ekki rasað um ráð fram og að nokkrir mánuðir gefist til að kanna ítarlega þessa skipulagsbreytingu, en engin úttekt hefur farið fram á kostum og göllum þess að gera slíka breytingu.

Í umsögn ríkistollstjóra kemur fram að hann telji það ekki framfaraspor né í samræmi við grundvallarreglur stjórnsýsluréttar að sama stjórnsýsluvald fari bæði með vald staðbundins stjórnsýsluvalds og eftirlit og boðvald gagnvart hliðsettum stjórnvöldum. Telur ríkistollstjóri sem að eigin ósk lætur að störfum um nk. áramót að það gangi þvert á þá þróun sem orðið hefur á undanförunum árum á þessu sviði.

Orðrétt segir síðan: „Ákvörðun fjármálaráðherra 1990 um að færa slíkt vald frá tollstjóranum í Reykjavík til sjálfstæðs embættis og lagabreytingar sem Friðrik Sophusson, þáverandi fjármálaráðherra, beitti sér fyrir 1996 endurspeglar þessa réttarþróun. Skoðun mín er því sú að fram komið frumvarp sé ekki réttarbót og ekki framfaraspor á sviði tollamála. Nær hefði verið að taka nokkru lengri tíma til að huga fremur að heildarendurskoðun skatt- og tollkerfisins eins og bent var á í frumvarpi því sem lagt var fyrir Alþingi 1996. Þær hugmyndir sem fram komu í greinargerð með frumvarpi að síðastnefndum lögum, tengjast einnig löngu tímaþærum breytingum sem óhjákvæmilega þarf að gera á skipulagi stjórnsýsluumdæmanna sem varla getur talist í takt við þá byggða- og þjóðfélagsþróun sem orðið hefur síðustu áratugina.“

Meginathugasemd ríkistollstjóra um að sú breyting sem lögð er til í frumvarpinu sé ekki í samræmi við grundvallarreglur stjórnsýsluréttar að sama stjórnsýsluvald, þ.e. fari bæði með vald staðbundins stjórnsýsluvalds og eftirlit og boðvald gagnvart hliðsettum stjórnvöldum, er rauði þráðurinn í athugasemdum Sýslumannafélags Íslands og Tollvarðafélags Íslands.

Athyglisvert er einnig að á Alþingi 1996 hélt þáverandi fjármálaráði á lofti sömu afhugasemdum og sagði að það væri grundvallaratriði í allri stjórnsýslu að réttarstaða þeirra væri

skýr sem framfylgja eiga eða hlíta þeirri löggjöf sem gildir á hverjum tíma um tollamál. Gildir það jafnt um sambandið á milli æðra og lægra setts stjórnvalds og um samskipti borgaranna við þessi stjórnvöld. Sagði þáverandi fjármálaráðherra að ekki gengi til lengdar að eitt hliðsettra stjórnvalda, tollstjórinn í Reykjavík, hefði bæði eftirlit með eigin gerðum og annarra tollstjóra og því var fyrirhugað að þessi skipan mála væri tekin til endurskoðunar að fenginni nokkurri reynslu.

Hér verður tekinn kafli úr ræðu fyrrverandi fjármálaráðherra, Friðriks Sophussonar, þegar hann mælti fyrir breytingu á tollalögum fyrir aðeins fjórum árum en hann segir allt sem segja þarf í þessu máli: „Frumvarp þetta er liður í áformum sem fram koma í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um að kveða skýrar á um hlutverk, ábyrgð og verkaskiptingu milli æðri sem lægri stjórnsýslustiga innan tollakerfisins til að gera það skilvirkara. Jafnframt að tryggja borgurinum betur en nú rétt til að fá efnislega umfjöllun sinna mála, m.a. þegar ágreiningur rís um tollmeðferð vöru.“

Síðan segir: „Við gildistöku tollalaga, nr. 55/1987, var ákveðið að stofna nýtt embætti ríkistollstjóra. Sérstakt heimildarákvæði var jafnframt sett í löginn þar sem gert var ráð fyrir að ákveða mætti að tollstjórinn í Reykjavík gegndi starfi ríkistollstjóra auk starfa sinna sem tollstjóri. Þetta fyrirkomulag var einungis hugsað sem liður í undirbúningi að stofnun sjálfstæðs embættis sem hefði með höndum yfirstjórn framkvæmdar tollheimtu og tolleftirlits og eftirlit og boðvald gagnvart einstökum tollstjórum.“

Ljóst var að ekki gengi til lengdar að eitt hliðsettra stjórnvalda, tollstjórinn í Reykjavík, hefði bæði eftirlit með eigin gerðum og annarra tollstjóra og því var fyrirhugað að þessi skipan mála væri tekin til endurskoðunar að fenginni nokkurri reynslu. Nú að tæpum níu árum liðnum frá setningu tollalaga er fengin nokkur reynsla af þeirri skipan tollstjórnarinnar og ýmsum þeim lagafyrirmælum sem þá voru lögfest. Verður að telja í ljósi fenginnar reynslu að nauðsynlegt sé að gera á lögunum ýmsar breytingar bæði að því er varðar yfirstjórn tollamála og einstök ákvæði er mæla fyrir um tolleftirlit, álagningu, innheimtu og úrlausn ágreiningsmála. Grundvallaratriði í allri stjórnsýslu er að réttarstaða þeirra sé skýr sem framfylgja eiga eða hlíta þeirri löggjöf sem gildir á hverjum tíma um tollamál. Gildir það jafnt um sambandið á milli æðra og lægra setts stjórnvalds og samskipta borgaranna við þessi stjórnvöld.“

Við setningu tollalaga árið 1987 var sá kostur valinn að heimila ráðherra að fela tollstjórnunum í Reykjavík að hafa eftirlit með og boðvald yfir hliðsettu stjórnvaldi. Jafnframt var ákveðið að setja tollgæsluna í heild sinni undir yfirstjórn ríkistollstjóra og fela sérstökum tollgæslustjóra stjórn hennar líkt og áður.

Fram kom hjá þáverandi fjármálaráðherra að reynslan af þessu fyrirkomulagi hafi leitt í ljós að staða þessara aðila væri stjórnunarlega og stjórnskipulega óæskileg og valdmörk milli þeirra óljós. Orðrétt sagði fjármálaráðherra: „Sé á annað borð talin ástæða til þess að færa yfirstjórn vissra þátta tollamála sem stjórnunarlega eiga undir fjármálaráðuneyti ætti tvímæla laust að fela hana sjálfstæðu embætti og kveða nánar í lögum á um verkefni sem það bæri ábyrgð á, svo og að kveða skýrt á um stöðu lægra settra tollyfirvalda gagnvart líku embætti.“

Ljóst er að engin úttekt hefur farið fram á kostum og göllum þeirra kerfisbreytinga sem nú stendur til að gera með því að færa skipulag tollamála til fyrra horfs eins og Friðrik Sophusson, fyrrverandi fjármálaráðherra, gagnrýndi mjög fyrir fjórum árum. Þessi hugmynd virðist að mestu snúast um að nota tækifæri til breytingar af því að núverandi ríkistollstjóri lætur af störfum nú um áramót. Mikið virðist vanta á að faglega sé að verki staðið og haldbær rök hafa ekki verið sett fram fyrir því að flýta þurfi svo þessari breytingu að ekki sé hægt að gefa Alþingi eðlilegan tíma til að fjalla um málið. Þetta er skýrt dæmi um hroðvirknisleg og ómarkviss vinnubrögð og virðist ganga gegn grundvallarreglu stjórnsýsluréttar.

Á meðal þess sem þyrfti að kanna eru hugmyndir fyrrverandi fjármálaráðherra um að breyta núverandi skipan á þann veg að taka rannsóknarþátt tollamála frá ríkistollstjóra líkt og gert var árið í skattamálum. Nefndi fyrrverandi fjármálaráðherra að skoðað hefði verið hvort ekki væri æskilegt að færa rannsóknarþáttinn undir embætti skattrannsóknarstjóra ríkisins og sameina vissa þætti tolla- og skattamála. Ekki gafst ráðrúm í nefndinni til að kanna þennan þátt málsins fremur en annað sem að þessu máli snýr.

Nauðsynlegt hefði einnig verið að athuga hvort forsendur væru til að leggja niður embætti ríkislögreglustjóra vegna þessarar stefnubreytingar ríkisstjórnarinnar sem gefur skoðun og stefnu fyrrverandi fjármálaráðherra langt nef í þessu máli.

Embætti ríkislögreglustjóra hefur þanist út á kostnað almennrar löggæslu í landinu, en verksvið þess embættis er hliðstætt embætti ríkistollstjóra, að hafa með höndum samræmingar, eftirlits- og rannsóknarstarf.

Í umsögn Tollvarðafélags Íslands kemur m.a. fram að þeirri spurningu sé ekki nógu vel svarað hvers vegna embætti ríkistollstjóra er lagt niður og allt tal um hagræðingu og betri nýtingu mannskaps og auðveldari rannsókn mála hljómar einkennilega á sama tíma og stjórnvöld eru að gera embætti ríkislögreglustjóra og ríkisskattstjóra veigameiri til að auðvelda fyrrgreind atriði. Í ljósi þess sé mjög erfitt að skilja framlagningu frumvarpsins og tilflutning verkefna til ráðherra og tollstjórans í Reykjavík.

Samkvæmt frumvarpinu verður tollstjóranum í Reykjavík m.a. falið samræmingarhlutverk á landsvísu og umsjón með rannsókn tollamála hvar sem er á landinu og að stuðla að bættri tollheimtu tollembættanna og þar með talið síns eigin.

Ef ekki er staðið rétt að málum gæti breyting sem þessi aukið enn á óskýrleika stjórnsýslukerfisins og ljóst er að með því að setja hliðsett stjórnvald yfir önnur á sama sviði er verið að bjóða upp á hagsmunaárekstra. Stjórnsýsla ríkisins er stigskipt á þann hátt að æðri stjórnvöld hafa yfirstjórn og eftirlit með þeim stjórnvöldum sem lægra eru sett og breytingar á innbyrðis sambandi stofnana eða annarra stjórnvalda hljóta því að þurfa mikillar skoðunar við áður en þær eru framkvæmdar. Þróun stjórnsýslukerfisins hér á landi hefur hin síðustu ár verið ákaflega ómarkviss og handahófskennd og frumvarp þetta er þar engin undantekning á. Minni hlutinn leggur til að mótuð verði framtíðarstefna um þróun stjórnsýslukerfisins þar sem m.a. er tekin afstaða til þess í hvaða tilvikum sé réttlætanlegt að setja á fót eða leggja niður stjórnsýslustofnanir á borð við þá sem hér er til umræðu. Slíkar breytingar á ekki að framkvæma með hraði og án þess að afleiðingarnar séu ljósar.

Minni hlutinn gagnrýnir harðlega öll vinnubrögð í þessu máli bæði gagnvart starfsfólki og þessari endurskipulagningu í heild sinni og telur að þetta mál hefði þurft mun meiri athugunar við eins og fyrr greinir.

Alþingi, 16. des. 2000.

Jóhanna Sigurðardóttir,
frsm.

Margrét Frímannsdóttir.

Ögmundur Jónasson.