

מבקר המדינה

דוח ביקורת על
הטלת כופר בגין
עבירות מס הכנסה



מבקר המדינה

דוח ביקורת על
הטלת כופר בגין
עבירות מס הכנסה



ירושלים, שבט התשס"ו, פברואר 2006

מס' קטלוגי 2006-003

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה: דפוס כתר בע"מ

הליך הטלת הכופר הנו חלופה להליך פלילי רגיל. בהליך פלילי רגיל מוגש כתב אישום כנגד המעלים או המתחמק מתשלום המס ומתקיים דיון משפטי שבו על התביעה להביא את עדיה ולהוכיח את ההאשמות, שאותם היא מייחסת לנישום שעבר עבירות מס, והנאשם במקרה כזה יכול להביא את עדיו. לאחר דיון משפטי ניתן פסק דין, שבו צפוי הנאשם על פי רמת הפסיקה היום למאסר משמעותי ולקנס כספי כבד. לעומת זאת בהליך הטלת הכופר נמנע "עינוי הדין" ממנו והוא משלם כופר כסף בלבד.

על פי סעיף 221 לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש) אם שילם הנישום את כופר הכסף "יפסק כל הליך נגדו על אותה עבירה, ואם היה עצור עליה - ישוחרר". זוהי אם כן, הקלה משמעותית מאוד לאותו נישום בהשוואה לנאשם שעבר אותה עבירה וצפוי להרשעה הכוללת מאסר, קנס כספי וכן פרסום שמו ברבים בעקבות פסק הדין.

דווקא משום קיומה של הקלה זו בחוק, חובה על הרשויות המוסמכות להקפיד הקפדה יתירה, על עקרונות של שוויוניות ושקיפות המבטיחים את טוהר ההליך ואת אמון הציבור ברשויות.

פומביות ושקיפות מחייבים פרסום ההחלטות על הטלת הכופר. חובה לפרסם את רשימת תיקי הכופר, סעיפי העבירה שיוחסו לנאשמים והקריטריונים שהביאו להחלטה להטיל כופר וכמובן את סכומי הכופר שנקבעו ע"י השלטונות. זו גם עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה.

ערך מרתיע מן המעלה הראשונה כלפי עבריינים בכוח, העושקים את קופת המדינה בדרכי מרמה או בדרכים פסולות אחרות ובכלל זה, בהעלמות מס, צריך להיות פרסום שמם של משלמי הכופר. השקיפות והשוויון מחייבים את פרסום השמות. הציבור זכאי לדעת מי שילם כופר וכמה, והמוסדות צריכים להיות מעוניינים בפתירות ובשקיפות גם מתוך מגמה להצביע בפני אזרחי המדינה, כי הם פועלים ללא משוא פנים ומתוך עקרונות של שוויון מוחלט בין נישום לנישום.

אין כל מניעה להודיע מראש לנישום המעוניין לשלם כופר, כי שמו יפורסם ברבים; בדיוק כפי שיפורסם שמו של הנאשם העומד לדין על אותה עבירה על פי פומביות הדין במשפט הישראלי.

הנישום שניתנת לו הזכות לשלם כופר, במקום משפט, יוכל לשקול את הסיכון הקיים עבורו בעקבות פרסום שמו; ויש כמובן, להשאיר בידיו את ההחלטה אם להעדיף משפט פלילי רגיל על פני תשלום הכופר.

מכל מקום, גם אם ייתכן גידול במספר העבריינים בעבירות מס שיעדיפו הליכים פליליים רגילים על פני תשלום כופר ושמיעת התיקים תהיה ארוכה יותר, הרי שעקרונות השקיפות, השוויוניות ואפשרות הבקרה גוברים במקרה זה על שיקולי חוסר בכוח אדם בפרקליטות או בתי המשפט. חוסר זה ניתן לפתרון תקציבי.

אל נשכח כי מספר משלמי הכופר הוא גם נמוך ביותר על פי הסטטיסטיקה של שלטונות המס. זכות הציבור לדעת עדיפה במקרה זה. גם אם פרסום השמות טעון, לכאורה, הסדר בחוק, כדאי למצוא את הדרך הראויה לפתרון הבעיה. ומוטב שעה אחת קודם.

עברייני המס המשלמים כופר אינם "מטיבים" עם המדינה בתשלום הכופר. המדינה מטיבה עמם בהסכמתה לתשלום הכופר.

המאבק נגד מעלימי המס הפוגעים באופן רציני וממושך באוצר המדינה ובאזרחיה מחייב נקיטה ביד קשה, בגישה שתעדיף את עקרונות ההרתעה הן בתהליך השפיטה הרגיל והן בפריבילגיות הניתנות למשלמי הכופר.

דוח זה של הטלת כופר בגין עבירות מס, מפנה את הזרקור לנושא שרבים, גם במערכת השיפוטית, גם במערכת התביעה הכללית וגם בשלטונות המס מתלבטים ומתחבטים בה. מכאן חיוניותו של דוח זה על מסקנותיו והמלצותיו.



מיכה לינדנשטראוס

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, שבט התשס"ו
פברואר 2006

הטלת כופר בגין עבירות מס הכנסה

תקציר

לפי סעיף 221 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, מנהל רשות המסים בישראל (להלן - הרשות) רשאי לקחת כופר כסף (להלן - כופר) מאדם שעבר עבירות מסוימות, בהסכמתו של אותו אדם, במקום לנקוט נגדו הליך פלילי. בשנת 2004 היו רשומים ברשות כ-600,000 נישומים - עצמאים וחברות; והוטל כופר על 135 נישומים, בסכום כולל של 11.7 מיליון ש"ח. ברשות פועלות שתי ועדות הדנות בהטלת כופר - ועדה עליונה וועדה רגילה. בדיקת טיפולה של הרשות בהטלת כופר על העלמת הכנסות העלתה את הממצאים האלה:

1. דיונים על הטלת כופר, שעל פי נוהל שקבעה הרשות היו צריכים להיעשות בוועדה העליונה, נעשו בוועדה הרגילה (להלן - הוועדה).
2. הוועדה דנה במספר גדול יחסית של מקרים בכל ישיבה והיא קיבלה את החלטותיה בהסתמך רק על תמציות של דוחות חקירה ולא על סמך עיון במסמכים שבתיקים ובסיכומי החקירות. בפרוטוקולים של הוועדה לא פורטו מהלך הדיונים והנימוקים להחלטותיה.
3. בבדיקת החלטות על הטלת כופר במקרים בעלי מאפיינים דומים נמצאו הבדלים ניכרים בין שיעורי הכופר שהטילה הרשות יחסית לסכומי ההכנסות שהועלמו.
4. משרדי שומה לחקירות חתמו עם נישומים על הסכמים בדבר הטלת כופר אף שעל פי הפקודה הם אינם מוסמכים לכך.
5. החלטות בגין הטלת כופר אינן מתפרסמות.

במתן סמכות לרשות המסים לשקול הטלת כופר על עברייני מס הוקנתה למעשה סמכות מעין עונשית לרשות מינהלית. כדי להבטיח שהחלטות הרשות בעניין הטלת כופר יהיו שוויוניות, ראוי שבעת השימוש בסמכות זו תקפיד הרשות הקפדה יתרה על קיום הוראות החוק והוראות נהליה, תקיים דיונים מעמיקים יותר ותנמק את החלטותיה, כדי להבטיח שמירה על הוגנות ועל עקרון השוויון. כמו כן על הרשות לפרסם את פרטי מקרים אלה, ובכלל זה את שמות הנישומים שהוטל עליהם כופר.



סעיף 221 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 (להלן - הפקודה) קובע: "אדם שעבר עבירה לפי הסעיפים 215-220, רשאי המנהל, בהסכמתו של האדם, לקחת מידו כופר כסף ... ואם עשה כן - ייפסק כל הליך נגדו על אותה עבירה, ואם היה עצור עליה ישוחרר". הטלת כופר על עבירת מס משמשת אפוא תחליף לנקיטת הליך פלילי נגד עובר העבירה על כל המשתמע מכך, ומונעת הכתמת שמו בהרשעה פלילית. מבחינת רשויות המס יש יתרון בהטלת כופר על עברייני מס משום שהיא מקצרת את משך הטיפול בעבירות מס.

בדצמבר 2004 היו רשומים ברשות כ-600,000 נישומים - עצמאים וחברות. באותה שנה הסתיים הטיפול ב-290 חקירות בשל העלמת הכנסות, מתוכן 135 חקירות הסתיימו בהטלת כופר.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים נובמבר 2004 - אפריל 2005 את טיפולה של הרשות בכל הנוגע להטלת כופר בגין עבירות מס הכנסה. הביקורת נעשתה במחלקת החקירות של הרשות המטפלת בנושא מס הכנסה ומיסוי מקרקעין (להלן - מחלקת החקירות) ובשני משרדי שומה לחקירות - תל אביב וירושלים. ביקורת משלימה נעשתה במחלקה הפיסקלית במשרד המשפטים ובפרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה).

הליכי הטלת הכופר

1. על חקירת העלמת הכנסות מופקדים משרדי השומה לחקירות. בתום חקירה מוגש לסגן מנהל הרשות הממונה על חקירות (להלן - סגן המנהל לחקירות) דוח המסכם את החקירה, ובו אחת מההמלצות האלה: לסגור את תיק החקירה שבמשרד השומה לחקירות ולהעבירו למשרד שומה אזרחי לשם עריכת שומה; להיענות לבקשת הנישום ולהטיל עליו כופר; להגיש כתב אישום נגד הנישום.

להלן נתוני רשות המסים על סיום הטיפול ברשות בתיקי חקירה שעניינם עבירות של העלמת הכנסות, בשנים 2002-2004:

פרטי הטיפול	2002	2003	2004
תיקים שהועברו לפרקליטות להגשת כתב אישום	72	59	143
תיקים שהטיפול בהם הסתיים בהטלת כופר	110	74	135
תיקים שהוחזרו למשרדי השומה להמשך הטיפול במישור האזרחי	2	10	12
סה"כ תיקים שהטיפול בהם הסתיים	184	143	290
סך כל הכופר ששולם (באלפי ש"ח)	5,710	13,998	11,730

רשות המסים הכינה בשנת 1991 נוהל, שעודכן ופורסם בדצמבר 2004 (להלן - הנוהל), המפרט את השיקולים להחלטה על עצם הטלת הכופר. בין שיקולים אלה יש להביא בחשבון, בין היתר, את מידת חומרת העבירה, את מצבם האישי של העבריינים ובני משפחתם, וכן את העניין הציבורי

בהעמדת העבריינין לדין. כמו כן נקבעו בנוהל אמות המידה לקביעת סכום הכופר ואופן הטיפול בבקשות להקטנת הכופר, לאחר שנקבע הכופר.

הסמכות להטיל כופר ניתנה למנהל הרשות ולסגנו. בנוהל נקבע שיהיו שתי ועדות לטיפול בכופר: (א) ועדת כופר רגילה, שבראשה יעמוד סגן המנהל לחקירות, וחבריה יהיו פקיד שומה לחקירות, מנהל מחלקת החקירות, מנהל תחום בכיר מודיעים ומנהל המחלקה הפלילית שבלשכה המשפטית; (ב) ועדת כופר עליונה, שבראשה יעמוד מנהל הרשות, וחבריה יהיו סגן המנהל לחקירות, סגנים אחרים של מנהל הרשות, לפי העניין, היועץ המשפטי של הרשות ומנהל תחום בכיר מודיעים. ועדת הכופר העליונה אמורה לדון בעניינים האלה:

(1) עבירות שמהותן העלמת הכנסות בסכום של יותר מ-100 אלף דולר או העלמת הכנסות שיטתית ומתוחכמת במיוחד; (2) עבירה שבוצעה על ידי מייצג נישומים, באופן אישי ובמסגרת תפקידו; (3) בקשות שיו"ר ועדת הכופר הרגילה החליט להעביר את הטיפול בהן לוועדה העליונה.

2. הסמכות המעין שיפוטית שניתנה לוועדות הכופר מחייבת שהחלטותיהן יתקבלו בהתאם לנוהל, לאחר בחינה מעמיקה של הממצאים הקשורים לעניין הנדון, ושתהליך קבלת ההחלטות בוועדות ימצא את ביטויו בכתב. משרד מבקר המדינה בדק 44 מקרים, שנבחרו באקראי, מבין 319 מקרים של הטלת כופר בשנים 2002-2004, והעלה כי לא תמיד נהגו הוועדות בדרך האמורה:

(א) נמצא כי 16 מהמקרים שנבדקו לא נדונו בוועדה העליונה אף שעניינם העלמת הכנסות בסכום של יותר מ-100 אלף דולר.

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2005 כי "עפ"י התוספת לנוהל וסדרי דיון בבקשות כופר משנת 1995, סגן הנציב לחקירות הוסמך לדון במסגרת ועדת הכופר הרגילה גם בתיקים שאמורים להגיע לוועדת הכופר העליונה".

משרד מבקר המדינה העיר לרשות כי תשובה זו אינה מניחה את הדעת, שכן הסמכות שמדובר בה ניתנה לאדם מסוים - סגן הנציב לחקירות לשעבר, בנקיבת שמו, ולא לכל מי שמכהן בתפקיד זה. כדי שגם סגן הנציב לחקירות שבא אחריו יוכל להשתמש בסמכות זו היה צריך להסמיכו לכך בנקיבת שמו או בנקיבת שם משרתו¹.

(ב) בשנים 2003 ו-2004 התכנסה ועדה הכופר הרגילה תשע פעמים. בשנת 2003 היא דנה בכל ישיבה ב-37 מקרים בממוצע ובשנת 2004 ב-48 מקרים בממוצע. הדעת נותנת שאי אפשר לקיים דיון מעמיק במספר כה רב של מקרים בישיבה אחת.

(ג) הועלה כי, החלטות ועדות הכופר הסתמכו על תמצית בלבד של פרטי רקע וממצאים שהכינה היחידה החוקרת, הכוללת גם המלצות; וכי הוועדות לא עיינו בדרך כלל במלוא המידע שבתיק הנישום ובדוח המסכם את החקירה.

ב-29 (66%) מ-44 המקרים שנבדקו צוין כי החלטת ועדת הכופר התקבלה על פי "המלצת היחידה החוקרת", בלי פירוט של הנימוקים להחלטה. גם בפרוטוקולים של הוועדה לא פורטו הנימוקים, וצוינו בהם רק כמה פרטים בסיסיים: פרטי הנישום, החלטת הוועדה וסכום הכופר.

1 לפי סעיף 13 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981.

(ד) לפי הנוהל אין להגיש לוועדת הכופר לדיון חוזר בקשות שכבר נדונו, אם לא הובאו בעניינן עובדות חדשות או אם לא חל שינוי מהותי בנסיבות, והדיון יתקיים רק על פי החלטת יו"ר הוועדה. נמצא כי ב-14 מ-44 המקרים שנבדקו קיימו הוועדות דיון חוזר בעקבות הגשת בקשות להקטנת כופר בשל מצבו האישי או הכלכלי של הנישום. בפרוטוקולים של הדיונים בבקשות האמורות לא פורטו הנימוקים להחלטות הוועדה. היענות לבקשות כאלה משמעותה מתן הטבה לעבריינן, ולכן היא מחייבת הנמקה המבהירה שמדובר בעובדות שלא נדונו קודם לכן. הרשות מסרה בתשובתה כי היא סבורה ש"אין לחייב כתיבת נימוקים מפורטים כמו בפסק-דין".

לדעת משרד מבקר המדינה, עקרון השקיפות וכללי מינהל תקין מחייבים שההחלטות המתקבלות ברשות, ובייחוד החלטות בעלות אופי מעין שיפוטי כמו אלה הנוגעות להטלת כופר, יהיו מנומקות. תיעוד ראוי בכתב של החלטות ועדות הכופר יאפשר לעמוד על אופן קבלתן.

(ה) אף שהדיונים בוועדות הכופר נושאים אופי מעין שיפוטי, לא משתתף בהם משפטן חיצוני אלא משפטן שהוא עובד הרשות.

הרשות הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, שבועדות הכופר יושב יועץ משפטי של הרשות הכפוף מהבחינה המקצועית ליועץ המשפטי לממשלה; וכי לדעתה, "אין כל סיבה כי דווקא בנושא כופר, הפרשנות המשפטית תינתן בשיתוף עם גורם משפטי נוסף מחוץ לרשות, דבר שלא נעשה במקרים אחרים. הדבר אף נוגד את הוראות היועץ המשפטי לממשלה, לפיהן, יש לעודד פעילות של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה בענייני משרדיהם (הנחיה - 9.1000)".

בחוות דעת שנתנה פרקליטת מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה) שבמשרד המשפטים מ-4.7.05, בעקבות ממצאי הביקורת, נאמר כי "הואיל וסמכות הטלת הכופר היא מעין עונשית כמדומני שיש לכלול פרקליט כחבר בוועדות כופר בפרט שהמדובר בתיקי פשע שסמכות סגירת התיק היא בידי פרקליט מחוז כאשר במקביל נתונה סמכות סיום התיק בתשלום כופר בידי נציב מס הכנסה".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האופי המעין שיפוטי של עבודת ועדות הכופר והסמכות המעין עונשית הנתונה בידיהן, ומאחר שבחלק מהמקרים מדובר בעבירות חמורות, רצוי שהרשות תשקול, יחד עם הפרקליטות, לשתף משפטן חיצוני בתהליך קבלת ההחלטות בוועדות ובשלבים מוקדמים יותר. הדבר נחוץ כדי להבטיח שקיפות ובקרה נאותה על תהליך זה.

סכום הכופר

בפקודה נקבע השיעור המרבי של הכופר שניתן להטיל, ולפיה הוא "לא יעלה על פי שניים מהקנס הגבוה ביותר שמותר להטיל על אותה עבירה"; לא נקבע שיעור מזערי לכופר. בנוהל נקבע שסכום הכופר ייקבע בין היתר לאחר בחינת מקרים דומים משנים קודמות שהטיפול בהם הסתיים בהטלת כופר, ובמידת הצורך ישונה על פי שיקולי הוועדה. נוסף על כך ציין סגן המנהל לחקירות בשיבת

הטלת כופר בגין עבירות מס הכנסה

הנהלת הנציבות בעניין המדיניות של הטלת כופר שהתקיימה ב-23.11.03, כי סכום הכופר יהיה "30% מהמחזור המועלם וכמובן בהתחשב בנסיבות המיוחדות של התיק".

משרד מבקר המדינה ביקש לבדוק את סכום הכופר שהוטל על נישומים יחסית לסכום שהועלם. לשם כך נבחרו מבין 44 המקרים שנבדקו 13 מקרים שבחוות הדעת של היחידה החוקרת את עניינם נקבע שהראיות לביצוע העבירה היו מוצקות.

כדי שההשוואה בין שיעורי הכופר תיעשה על פי אמות מידה אחידות ככל האפשר, מוינו 13 המקרים האמורים לשתי קבוצות: מקרים שהמצב הכלכלי של הנישום היה "טוב" ומקרים שהמצב הכלכלי של הנישום היה "רע". המיון נעשה בהסתמך על הנימוקים שפורטו בבקשות הנישומים להטלת כופר ועל נתונים שנמצאו בתיקיהם בדבר הכנסותיהם השנתיות, היקף נכסיהם, נסיעותיהם לחו"ל וכד'. המיון העלה ששישה מהנישומים היו במצב כלכלי "טוב" ושבעה במצב כלכלי "רע".

בהשוואת סכומי הכופר שהוטלו על הנישומים נמצאו הבדלים גדולים בכל אחת משתי הקבוצות בנוגע לסכום הכופר שהוטל יחסית לסכום שהועלם (בין 19% ל-95% מהסכום שהועלם בקבוצת המקרים שהנישומים היו במצב כלכלי "טוב", ובין 4% ל-65% בקבוצת הנישומים שהיו במצב כלכלי "רע"). בהחלטות הוועדה בעניין סכום הכופר שהוטל על מעלימי הכנסות לא הובאו בחשבון סכומי כופר שנקבעו בעבר לנישומים שהעלימו הכנסות בסכומים דומים, ואף לא הובאו נימוקים מיוחדים שיכלו להשפיע על קבלת ההחלטה בעניין סכום הכופר. ממצאים אלה מעוררים ספקות בדבר מידת ההקפדה על הוגנות ועל שוויוניות בהליך קבלת ההחלטות בוועדות הכופר.

הרשות הסבירה בתשובתה, בין היתר, כי "הטלת הכופר וקביעת סכומו דורשת הפעלת שיקול דעת בהתאם לנסיבות כל מקרה, דבר שמונע זהות בסכומי הכופר המוטלים".

ראוי לציין כי 13 המקרים שהוזכרו לעיל היו בעלי מאפיינים דומים מבחינת הקריטריונים שקבעה הרשות לקבלת החלטות בעניין הטלת הכופר ובעניין שיעורו; וכי בהיעדר נימוקים מפורטים להחלטות ועדות הכופר אי אפשר לבחון את שיקוליהן בכל מקרה ומקרה.

הסכמי כופר

בנוהל נאסר להבטיח לחשוד במהלך חקירה שיוטל עליו כופר, והובהר כי רק יו"ר ועדה מוסמך להחליט על הטלת כופר.

הביקורת העלתה שב-13 (30%) מ-44 המקרים שנבדקו חתמו פקידי השומה לחקירות על הסכמי כופר עם הנישומים, וגם צוין סכום הכופר. בהסכמים נאמר שקיומם מותנה באישור סגן המנהל לחקירות ובאישורה של ועדת הכופר. בשני מקרים נמצא שהנישומים שילמו את הכופר עוד לפני העברת עניינם להחלטת ועדת הכופר.

עוד העלתה הביקורת שתשעה מ-13 המקרים האמורים טופלו במשרד השומה לחקירות תל אביב והמרכז. המשרד פעל כך אף שפרקליטות מחוז תל אביב הביעה את דעתה קודם לכן כי פקיד השומה פעל בלא סמכות.

לדעת משרד מבקר המדינה, חתימה של פקידי שומה לחקירות על הסכמי כופר עם נישומים יש בה משום חריגה מסמכות והיא אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הפקודה ונוהלי הרשות בעניין הטלת כופר ועם כללי מינהל תקין.

בדצמבר 2004, בעת הביקורת, שלח מנהל תחום בכיר-חקירות ברשות לפקידי השומה מכתב שבו הודגש שאין להם סמכות להבטיח לנחקר שהחקירה בעניינו תסתיים בהטלת כופר. מאז ועד מועד סיום הביקורת, אפריל 2005, לא נמצא שפקידי השומה חתמו על הסכמי כופר עם נישומים.

פרסום החלטות בדבר הטלת כופר

גוף שלטוני נדרש, בכפוף למגבלות מסוימות, להקפיד על שקיפות פעולותיו והחלטותיו. רעיון זה נובע מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי בדבר חובת הנאמנות של רשויות השלטון כלפי הציבור, זכות הציבור לדעת וכללי השוויון.

התברר כי ההחלטות בעניין הטלת כופר והנימוקים להן, אם יש כאלה, אינם מתפרסמים ברבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שהנישום משלם את הכופר, על הרשות לפרסם את החלטתה בדבר הטלת הכופר ולציין את נסיבות העבירה ואת הנימוקים להטלת הכופר ולסכום הכופר. בפרסום יש לכלול את שם הנישום שהוטל עליו הכופר. יש להביא לידיעת הנישומים שהסדר כופר כרוך בפרסום שמו של משלם הכופר. ההחלטות שיפורסמו ישמשו תקדים להחלטות נוספות על הטלת כופר בשל עבירות שנסיבותיהן דומות, והדבר יביא ליתר שוויוניות ושקיפות בכל הנוגע להטלת כופר וגם יתרום להרתעה מביצוע עבירות מס.

הרשות מסרה בתשובתה, שלדעתה אין מקום לפרסם את זהותם של משלמי הכופר; בין השאר בשל חוק הגנת הפרטיות וחובת הסודיות שנקבעה בפקודת מס הכנסה, וכן בשל החשש שהפרסום ירתיע נישומים מהגשת בקשות לתשלום כופר ויגרום להם להעדיף להישפט בבית המשפט, והדבר יטיל עומס על מערכת בתי המשפט ורשויות התביעה. עוד מסרה הרשות, שלאחרונה הוגשה עתירה מינהלית לבית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב שעניינה בקשה לחשוף פרטים הנוגעים לכופר, ובהם זהות הנישומים, העבירות שביצעו, הסיבות להטלת הכופר וסכומי הכופר שנקבעו. היא הוסיפה כי לדעתה, פרסום המלצות מבקר המדינה כאשר הנושא תלוי ועומד בבית המשפט יש בו משום נקיטת עמדה בנושא שאמורה להינתן בו בקרוב הכרעה שיפוטית, וכי שינוי מדיניות כה דרסטי המבטל למעשה את חובת הסודיות הקבועה בחוק טעון החלטה של המחוקק, ולא ניתן להסתפק בהחלטה מינהלית.

היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו מ-16.10.06 כי הוא "שותף לעמדת מבקר המדינה כי בהפעלת הסמכות להטלת כופר, שהינו חלופה לנקיטת הליך פלילי, מחויבות הרשויות המוסמכות בהקפדה יתירה על עקרונות של שוויוניות ושקיפות המבטיחים את טוהר ההליך ואת אמון הציבור ברשויות". אשר לפרסום ההחלטות על הטלת כופר, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי "מן הראוי לפרסם את רשימת תיקי הכופר, סעיפי העבירה שיוחסו לנאשמים, הקריטריונים להכרעה במקרה,

הטלת כופר בגין עבירות מס הכנסה

ואף סכומי הכופר שנקבעו". עם זאת, לדעת היועץ המשפטי לממשלה, "פרסום שמות הנישומים מעורר קשיים משפטיים מתחום הגנת הפרטיות, חיסיון מידע ותחולה אפשרית של הסייגים הקבועים בחוק חופש המידע, התשנ"ה-1998", וכי "מסירת מידע מרוכזת ושיטתית לעניין זה, שלא אגב דיווח על ניהול הליך פומבי, טעונה, לכאורה, קביעה פוזיטיבית בחוק. דוגמא מובהקת לכך מצויה בסעיף 228א לפקודת מס הכנסה, המאפשר פרסום שנתי של רשימת המורשעים בעבירה החמורה לפי סעיף 220 לפקודה שעניינה התחמקות ממס באמצעות מעשה מרמה. סעיף זה מבטא במידה רבה את האזון הראוי לגישת המחוקק, בין הצורך לשמור על סודיות המידע שנמסר לרשויות לצרכי גביית מס לבין חשיבות חשיפת שמותיהם של עוברי עבירות מס, בקובעו כי חשיפה כאמור אפשרית כאשר עסקינן בעבירה החמורה שלפי סעיף 220 לפקודה".

למרות האמור לעיל סבור מבקר המדינה, כי נוכח מכלול השיקולים הנוגעים בדבר, הצורך לשמור על איוון ראוי בין האינטרסים של הפרט ובין האינטרסים של הציבור מוביל לפרסום שמות של נישומים שהוטל עליהם כופר. על הרשות לשקול ליזום שינוי חקיקה שיאפשר את פרסום השמות, במקרים הראויים, לפי שיקול דעתו של המנהל, בהליך הדומה לזה שנקבע בסעיף 228א לפקודה.



הטלת כופר על עבירות מס משמשת תחליף לנקיטת הליך פלילי נגד נישום. משרד מבקר המדינה העלה כי בטיפול של רשות המסים בעניין הטלת כופר לא תמיד הייתה הקפדה על שמירת הנהלים; הדיונים על הטלת כופר לא היו מעמיקים דיים, בפרוטוקולים של הדיונים לא פורטו הנימוקים להחלטות שהתקבלו בהם; ובוועדות הכופר לא שותף משפטן חיצוני כדי להבטיח שקיפות ובקרה נאותה. עקב כך היו לעתים פערים גדולים בין סכומי כופר שהוטלו על עבירות דומות.

במתן סמכות לרשות לשקול הטלת כופר על עברייני מס הוקנתה למעשה סמכות מעין עונשית לידי רשות מינהלית. כדי להבטיח שהחלטותיה של הרשות בעניין הטלת כופר יהיו הוגנות ושוויוניות, על הרשות להקפיד הקפדה יתרה בעת השימוש בסמכות זו על קיום זכויות הנישומים, על שקיפות התהליך, על קיום נהליה שלה ועל עמידה באמות המידה שקבעה. על הרשות לקיים דיונים מעמיקים לפני קבלת ההחלטות ולנמק את החלטותיה. לאחר שישולם הכופר, על הרשות לפרסם את פרטי המקרים שבהם הוטל כופר, בכלל זה את שמות הנישומים שהוטל עליהם הכופר. יש להביא לידיעת הנישומים שהסדר כופר כרוך בפרסום שמו של משלם הכופר. על הרשות לשקול ליזום חקיקה שתאפשר את פרסום השמות בהליך דומה לזה הקבוע בסעיף 228א לפקודה.