

Frumvarp til laga

um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940,
með síðari breytingum (mútubrot).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Í stað orðanna „4 árum“ í 1. mgr. 109. gr. laganna kemur: 5 árum.

2. gr.

Eftifarandi breytingar verða á 264. gr. a laganna:

- a. Á eftir orðunum „sem stjórnar“ í 1. og 2. mgr. kemur: innlendu eða erlendu.
- b. Í stað orðanna „3 árum“ í 1. mgr. kemur: 5 árum.
- c. Í stað orðanna „3 árum“ í 2. mgr. kemur: 6 árum.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu. Tilgangur þess er að tryggja að íslensk hegningarlög séu í samræmi við samning um baráttu gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum sem gerður var á vettvangi Efnahags- og framfara-stofnunarinnar (OECD) og undirritaður í París 17. desember 1997. Samningurinn var fullgiltur af Íslands hálfu 17. ágúst 1998 og öðlaðist gildi hér á landi 15. febrúar 1999. Til að unnt væri að fullgilda samninginn lagði þáverandi dómsmálaráðherra árið 1998 fram tvö lagafrumvörp á Alþingi, annars vegar frumvarp er varð að lögum nr. 147/1998, um breyting á almennum hegningarlögum, og hins vegar frumvarp er varð að lögum um refsiábyrgð lögaðila vegna mútugreiðslna og hryðjuverka, nr. 144/1998.

Með lögum nr. 147/1998 voru gerðar nokkrar breytingar á 109. gr. almennra hegningarlaga, en í ákvæðinu er lögð refsiábyrgð á hvern þann sem ber mútur á opinberan starfsmann. Fyrir breytinguna var ákvæðið bundið við innlenda opinbera starfsmenn og því varð að kveða sér-staklega á um refsinæmi mútugreiðslna til erlendra opinberra starfsmanna til að unnt yrði að fullgilda samninginn. Verknaðarlýsingi ákvæðisins var því breytt til samræmis við fyrrgreindan samning um baráttu gegn mútugreiðslum. Þá var enn fremur bætt nýjum tölulið við lögsögu-ákvæði 6. gr. almennra hegningarlaga. Í lögum um refsiábyrgð lögaðila vegna mútugreiðslna og hryðjuverka er kveðið á um refsiábyrgð lögaðila vegna mútugreiðslna til erlendra opinberra starfsmanna. Í 128. gr. almennra hegningarlaga er fjallað um mútubrot innlendra og erlendra

opinberra starfsmanna og í 264. gr. a er fjallað um mútuboð og mútugreigni stjórnenda og starfsmanna fyrirtækja í atvinnurekstri, þar á meðal fyrirtækja að heild eða öllu í opinberri eigu.

Annar tilgangur frumvarpsins er að tryggja að íslensk hegningarlög séu í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir gegn spillingu frá 31. október 2003, sem Ísland er aðili að, sbr. þingsályktun nr. 27/138 sem samþykkt var á Alþingi þann 6. september 2010. Samningurinn öðlaðist gildi hér á landi 1. mars 2011.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frá því að Ísland gerðist aðili að framangreindum samningi um baráttu gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum hefur vinnuhópur OECD um erlend mútubrot (e. Working Group on Bribery) reglulega gert úttektir á framkvæmd hans. Á fundi í desember 2010 samþykkti vinnuhópurinn skýrslu um Ísland sem var liður í þriðju úttekt hans hér á landi það sama ár. Í skýrslunni var litið jákvæðum augum til þeirra breytinga sem átt höfðu sér stað á íslenskri löggjöf frá því að önnur úttekt var gerð en engu síður sett fram 17 tilmæli til íslenskra stjórvalda um úrbætur. Að því er varðar refsilöggjöf beindi vinnuhópurinn m.a. þeim tilmælum til íslenskra stjórvalda að:

- Tryggja að ákvæði almennra hegningarlaga um mútur taki til mútugreiðsna til opinberra starfsmanna sem starfa fyrir fyrirtæki sem eru í opinberri eigu eða er stjórnað af hálfu hins opinbera.
- Þyngja refsingu fyrir brot gegn 2. mgr. 109. gr. sömu laga um mútuboð og greiðslur.

Páverandi innanríksráðherra lagði í kjölfarið fram frumvarp til breytinga á ákvæðum almennra hegningarlaga um mútubrot til að koma til móts við framangreind tilmæli. Frumvarpið varð að lögum nr. 5/2013 og með þeim var hámarksrefsing fyrir að bera mútur á opinbera starfsmenn þyngd úr þriggja ára fangelsi í fjögurra ára fangelsi. Vinnuhópur OECD áleit þetta skref í rétta átt en gagnrýndi hins vegar í byrjun árs 2013 að hámarksrefsing fyrir mútuboð væri enn mun vægari en þegar opinberir starfsmenn gerðust sekir um mútugreigni. Refsiramminn fyrir slík brot er sex ára fangelsi skv. 128. gr. almennra hegningarlaga.

Í opinberri yfirlýsingu vinnuhóps OECD, dags. 9. apríl 2015, var lýst yfir sérstökum vonbrigðum með að Ísland hefði enn ekki innleitt með fullnægjandi hætti tilmæli vinnuhópsins, þar á meðal:

- Að mútugreiðslur til embættismanna í erlendum ríkisfyrirtækjum hefðu ekki verið gerðar refsiverðar með skýrum hætti.
- Að hámarksrefsing einstaklinga vegna mútubrota skv. 2. mgr. 109. gr. almennra hegningarlaga hefði ekki verið þyngd enn frekar.

Stjórnvöld hafa unnið að því að bregðast við þessum og fleiri ábendingum alþjóðlegra stofnana um varnir gegn spillingu og mútum, m.a. með skipan sérstaks stýrihóps í júní 2015 sem ætlað er að fylgja eftir innleiðingu alþjóðlegra samninga á þessu sviði. Starf stýrihópsins hefur skilað verulegum árangri þegar litið er til alþjóðlegra skuldbindinga Íslands. Af 17 tilmælum sem OECD beindi til Íslands árið 2010 standa nú sex eftir en sum þeirra hafa reyndar verið uppfyllt að hluta. Tilmælin sem eru meginnefni þessa frumvarps hafa verið ítrekuð af hálfu vinnuhóps OECD á undanförnum misserum og hópurinn hefur lagt áherslu á að íslensk stjórnvöld stígi ápreifanleg skref í lagasetningu svo uppfylla megi þau.

Í fyrsta lagi lúta framangreind tilmæli að því að almenn hegningarlög nái ekki nægilega vel yfir mútubrot stjórnenda og starfsmanna erlendra fyrirtækja og félaga sem eru að hluta eða í heild í opinberri eigu eða lúta opinberri stjórn. Er þá sérstaklega litið til þeirra tilvika þegar viðkomandi aðilar, stöðu sinnar vegna eða heimildar í lögum, geta tekið eða haft áhrif á ákvarðanir um réttindi og skyldur einstaklinga eða lögaðila eða ráðstafað eða haft áhrif á

ráðstöfun opinberra hagsmunu. Aftur á móti taka almenn hegningarlög á mítubrotum stjórnenda og starfsmanna innlendra fyrirtækja, sbr. 264. gr. a laganna, þar á meðal fyrirtækja sem eru að hluta eða öllu leyti í opinberri eigu. Hámarksrefsing fyrir mítubrot samkvæmt ákvæðinu er þriggja ára fangelsi.

Í matsskýrslu vinnuhóps Efnahags- og framfarastofnunarinnar um Ísland frá árinu 2013 lýsti vinnuhópurinn yfir áhyggjum af því að einungis lægi að hámarki þriggja ára fangelsisrefsing við því að bjóða eða þiggja mítur þegar í hlut eiga starfsmenn fyrirtækja sem eru í eigu eða undir stjórn hins opinbera. Bent var á að samkvæmt sáttmála OECD um erlend mítubrot væri alvarleiki brotsins engu minni þegar um væri að ræða starfsmenn opinberra fyrirtækja en þegar í hlut ættu aðrir opinberir starfsmenn. Í þessu felst sú afstaða vinnuhópsins að sama refsing eigi að liggja við mítubægningu beggja þessara hópa og jafnframt eigi að refsfa með sambærilegum hætti fyrir að bera á þá mítur.

Vinnuhópur OECD um erlend mítubrot hefur eins og áður segir einnig mælst til þess að hámarksrefsing verði þyngd fyrir mítuboð til erlendra opinberra starfsmanna, sbr. 109. gr. almennra hegningarlaga. Nú liggur allt að fjögurra ára fangelsi við því að bera mítur á opinberan starfsmann, hvort sem hann er innlendir eða erlendir eða tveimur árum minna en sú hámarksrefsing sem opinber starfsmaður á yfir höfði sér fyrir að þiggja mítur. Draga má þá ályktun að hámarksrefsing eigi að mati vinnuhópsins að vera sú sama bæði fyrir mítuboð og mítubægningu, eða sex ára fangelsi.

Svo sem fyrr greinir er Ísland einnig aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir gegn spillingu. Íslensk stjórvöld hafa unnið svokallaða sjálfsmatsskýrslu þar sem þau leggja mat á hvernig gengið hafi að innleiða 3. og 4. kafla samningsins hér á landi. Fulltrúar skrifstofu Sameinuðu þjóðanna um fíkniefni og sakamál (UNODC) fylgja eftir innleiðingu og hafa farið yfir skýrslu Íslands. Þeir komu hingað til lands í maí 2016 í þeim erindagjörðum og ræddu við fulltrúa íslenskra stjórnvalda, stofnana og fleiri. Í samantekt UNODC vegna sjálfsmats-skýrslunnar, dags. 25. maí 2017, koma m.a. fram ábendingar um að þyngja refsingar vegna mítubrota skv. 109. gr. almennra hegningarlaga og að skýra þurfi betur hugtakið opinber starfsmaður í almennum hegningarlögum svo það sé í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu. Þá ættu íslensk stjórvöld að taka til skoðunar bætt samræmi á milli hámarksrefsinga fyrir mítubrot í almennum atvinnustarfsemi annars vegar og opinberri starfsemi hins vegar. Með frumvarpinu er komið til móts við þessar ábendingar, sem skarast að verulegu leyti við tilmæli vinnuhóps OECD.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 109. gr. og 264. gr. a almennra hegningarlaga. Í fyrsta lagi er lagt til að hámarksrefsing fyrir brot gegn 109. gr., þ.e. að bera mítur á innlenden eða erlenden opinberan starfsmann, verði þyngd úr fjögurra ára fangelsi í fimm ára fangelsi. Með þeirri breytingu verður minni munur á refsiramma slíksra brota annars vegar og brota gegn 128. gr. laganna hins vegar, en þar er fjallað um mítubægningu innlendra eða erlendra opinberra starfsmanna. Hámarksrefsing fyrir brot gegn því ákvæði er nú sex ára fangelsi. Aftur á móti er ekki tekið undir þau sjónarmið sem að framan eru rakin að refsirammi fyrir brot gegn þessum ákvæðum eigi að vera sá sami. Þegar litið er til ríkra trúnaðarskyldna opinberra starfsmanna og þeirra almannahagsmunu sem þeim hefur verið falið að standa vörð um verður ekki litið öðruvísi á en svo, að þegar aðili í þeirri aðstöðu krefst eða tekur við mítum fremji hann alvarlegra brot heldur en sá sem þær býður. Er mikilvægt að refsirammi ákvæðanna endurspeglar mismunandi eðli brotanna að þessu leyti.

Í öðru lagi er lögð til breyting á 264. gr. a almennra hegningarlaga en þar er í 1. mgr. fjallað um mútuboð til stjórnanda eða starfsmanns fyrirtækis í atvinnurekstri, þar á meðal fyrirtækja að hluta eða í heild í opinberri eigu, og í 2. mgr. um mútubægni stjórnanda eða starfsmanns slíks fyrirtækis. Lagt er til að ákvæðinu verði breytt þannig að það nái ekki einungis til innlendra fyrirtækja heldur einnig erlendra. Ekki þykir aftur á móti rétt eða nauðsynlegt að tengja hugtakið opinber starfsmaður sérstaklega við ákvæðið, enda nær það til stjórnenda eða starfsmanna fyrirtækisins að hluta eða heild í opinberri eigu, óháð því hvort hann hafi formlega stöðu sem opinber starfsmaður eður ei.

Í þriðja lagi er lagt til að refsrammi 264. gr. a, bæði að því er varðar boð um mútur og kröfu um eða viðtöku þeirra, verði sá sami og gildir um opinbera starfsmenn skv. 109. gr. og 128. gr. laganna. Hámarksrefsing skv. 264. gr. a er nú þriggja ára fangelsi en lagt er til að hún verði hækkuð í fimm ár fyrir mútuboð og sex ár fyrir mútubægni. Með því er komið til móts við tilmæli um að þyngja refsingar fyrir mútubrot og samræmi verður á milli refsinga vegna brota í almennum atvinnurekstri og í opinbera geiranum. Rökin fyrir þessu eru að brot gegn 264. gr. a almennra hegningarlaga getur fyllilega jafnast á við brot gegn 109. gr. og 128. gr. að alvarleika, enda geta fyrirtæki sem starfa á markaði, þ.m.t. talið þau sem að hluta eða öllu er í eigu opinberra aðila, haft veruleg ítök og jafnvel verið ráðandi í einstökum atvinnugreinum. Brot af þessari tegund eru því til þess fallin að stríða gegn heilbrigðu viðskiptalífi og almannuheill. Þá er mikilvægt að styrkja enn frekar ákvæði íslenskra laga um erlend mútubrot. Þau brot eru eðli málsins samkvæmt framin þvert á landamæri, geta verið umfangsmikil og vega m.a. að heilindum í alþjóðlegu viðskiptalífi.

Til samanburðar skal þess getið að skv. 387. gr. norsku hegningarlagnanna er hámarksrefsing fyrir mútubrot 3 ár, en 10 ár sé brotið mjög alvarlegt, sbr. 388. gr. Taka ákvæðin til mútubrota hvort sem þau eru framin í opinberri þjónustu eða í almennri atvinnustarfsemi og gildir þá jafnframt einu hvort um sé að ræða innlenda eða erlenda aðila. Við mat á því hvort brotið teljist alvarlegs eðlis skal m.a. líta til þess hvort viðkomandi hafi brotið gegn sérstökum trúnaði sem í starfi hans er fölginn, hvort viðkomandi hafi hagnast umtalsvert, hvort brotið hafi haft í för með sér hættu á tölverðum skaða (fjárhagslegum eða af öðrum toga) eða hvort það hafi falið í sér rangar bókhaldsupplýsingar. Skv. 122. gr. dönsku hegningarlagnanna liggur að hámarki sex ára refsing við því að bera mútur á innlenden eða erlenden opinberan starfsmann. Sama hámarksrefsing liggur við mútubægni aðila í þeirri stöðu, sbr. 144. gr. laganna. Um mítugreiðslur í almennri atvinnustarfsemi er fjallað í 2. mgr. 299. gr. dönsku hegningarlagnanna. Hámarksrefsing fyrir brot gegn ákvæðinu er fjögurra ára fangelsisrefsing, hvort sem sá sem brotið fremur hefur boðið mútur eða þegið þær.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Svo sem rakið hefur verið er tilgangur frumvarps þessa að tryggja að íslensk lög séu í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, sbr. aðild Íslands að samningi OECD um baráttu gegn mítugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum og samningi Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu. Að öðru leyti vekur frumvarpið ekki upp spurningar að þessu leyti.

5. Samráð.

Drög að frumvarpinu voru kynnt á vefsíðu dómsmálaráðuneytisins frá 17.–31. mars 2017 og bárust engar umsagnir. Síðan þá hefur frumvarpið tekið nokkrum breytingum til einföldunar. Þá hefur á fyrri stigum þessa máls verið haft samráð við refsíettarnefnd um tilmæli vinnuhóps OECD um erlend mútubrot. Það er m.a. mat refsíettarnefndar að ekki sé ástæða til að þyngja

frekar hámarksrefsingu fyrir að bjóða opinberum starfsmanni mútur. Þau brot yrðu ekki talin jafn alvarleg og brot opinbers starfsmanns að þiggja mútur í starfi, enda hvíldi á honum tiltekin ábyrgð umfram almenna borgara stöðu sinnar vegna. Í frumvarpinu er tekið undir að munur er á eðli þessara tveggja brota og rétt að refsrammi þeirra endurspegli það. Líkt og rakið er í 3. kafla greinargerðarinnar er aftur á móti lagt til að hámarksrefsing fyrir brot gegn 109. gr. og 264. gr. a laganna verði þyngd.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið hefur þau áhrif að almannahagsmunu er betur gætt en ella. Þær breytingar sem lagðar eru til ættu að letja einstaklinga og lögaðila til að bera mútur á jafnt innlenda sem erlenda opinbera starfsmenn. Þá ættu fyrirhugaðar lagabreytingar að vinna gegn mítuboðum og mítubægni hjá stjórnendum og starfsmönnum fyrirtækja, hvort sem þau eru í einkaeigu eða í eigu hins opinbera að hluta eða að öllu leyti. Þar af leiðandi verður að telja að frumvarpið auki almenn varnaðaráhrif auk þess að stuðla að heilbrigðara viðskiptalífi. Frumvarpið hefur hvorki fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð né sveitarfélög.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting að hámarksrefsing fyrir brot gegn 109. gr. laganna verði þyngd úr fjögurra ára fangelsi í fimm ára fangelsi. Svo sem rakið var í 2. kafla greinargerðarinnar hefur verið gagnrýnt á alþjóðavettvangi hversu væg hámarksrefsing sé samkvæmt ákvæðinu og að ósamræmis gæti milli þess að bjóða mútur annars vegar og þiggja mútur hins vegar en allt að sex ára fangelsi liggar við þeirri háttsemi opinbers starfsmanns að þiggja mútur, sbr. 128. gr. laganna. Að öðru leyti þarfnað ákvæðið ekki skýringa.

Um 2. gr.

Með 2. gr. frumvarpsins er í fyrsta lagi lagt til að 264. gr. a eigi ekki einungis við um starfsmenn og stjórnendur innlendra fyrirtækja sem falla undir ákvæðið heldur einnig erlendra fyrirtækja. Ekki er um aðra efnisbreytingu að ræða að þessu leyti en um skýringu ákvæðisins og gildissvið vísast nánar til athugasemda í frumvörpum við 4. gr. laga nr. 125/2003 og við 6. gr. laga nr. 5/2013.

Í öðru lagi er með 2. gr. lögð til breyting á hámarksrefsingu samkvæmt ákvæðinu þannig að hún verði að hámarki fimm ár fyrir brot gegn 1. mgr. og sex ár fyrir brot gegn 2. mgr. Með þessari breytingu er komið að fullu til móts við tilmæli vinnuhóps OECD um erlend mítubrot og skrifstofu Sameinuðu þjóðanna um fíkniefni og sakamál (UNODC) en nánar um rökin fyrir henni vísast til 3. kafla greinargerðarinnar.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnað ekki skýringa.