

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. apríl 2006.

**Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarp til laga um breyting á almennum hegningarlögum, lögum um meðferð opinberra mála og lögum um fjarskipti (samningur Evrópuráðsins um tölvubrot), 132. löggjafarþing 2005-2006, þskj. 905. – 619. mál.**

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur haft ofangreint frumvarp til umsagnar. Með frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á ofangreindum lögum til að íslenska ríkið geti uppfyllt skuldbindingar sínar á grundvelli samnings Evrópuráðsins um tölvubrot sem Ísland undirritaði hinn 23. nóvember 2001. Samhliða frumvarpinu er borin fram þingsályktunartillaga um heimild fyrir ríkisstjórnina til að fullgilda samninginn. Í frumvarpinu er gengið nokkuð lengra í breytingum á almennum hegningarlögum en ástæða er til til að uppfylla skuldbindingar samkvæmt samningnum og leggst laganefnd LMFÍ að því leyti gegn samþykkt frumvarpsins.

Umsögn laganefndar LMFÍ um frumvarpið fylgir hér á eftir. Í umsögninni er ekki lagt mat á það að hvaða leyti íslensk lög uppfylla nú þegar skuldbindingar samkvæmt samningnum. Umsögn laganefndar LMFÍ takmarkast þannig við þær breytingar sem lagðar eru til á almennum hegningarlögum, lögum um meðferð opinberra mála og lögum um fjarskipti með framlagningu frumvarpsins.

#### I.

Markmið samningsins er að aðildarríkin móti sér sameiginlega stefnu á sviði refsiréttar sem miði að því að vernda þjóðfélagið gegn tölvubrotum með því að setja viðeigandi lög og auka alþjóðlega samvinnu á þessu sviði. Í athugasemdum með lagafrumvarpinu kemur fram að markmið samningsins sé þannig í fyrsta lagi að samræma almenn efnisskilyrði í refsilöggjöf og tengdri löggjöf að landsrétti á sviði tölvubrota, í öðru lagi að innleiða nauðsynlegar réttarfarsreglur svo hægt sé að rannsaka og saksækja einstaklinga fyrir slík afbrot auk annarra afbrota sem framin eru í gegnum tölvukerfi eða með rafrænum hætti og í þriðja lagi að setja á laggirnar skilvirk og fljótvirk kerfi alþjóðlegrar samvinnu á þessu sviði. Samningurinn var lagður fram til undirritunar í Búdapest þann 23. nóvember 2001 og var hann undirritaður fyrir Íslands hönd þann 30. sama mánaðar. Samningurinn öðlaðist gildi 1. júlí 2004. Hinn 1. mars 2006 höfðu 38 aðildarríki Evrópuráðsins undirritað samninginn, auk Kanada, Suður-Afríku, Japan og Bandaríkjana. Tólf aðildarríki höfðu þá fullgilt samninginn.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga sem taldar eru nauðsynlegar til að íslenska ríkið geti uppfyllt skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum. Þann 20. janúar 2005 skilaði refsiréttarnefnd álitserð til dómsmálaráðherra um hvaða lagabreytingar

væru nauðsynlegar á sviði refsiréttar til að fullgilda mætti samninginn. Í kjölfarið var óskað eftir því að tillögurnar yrðu útfærðar í frumvarpsform auk þess sem óskað var eftir því við að réttarfarsnefnd legði mat á nauðsynlegar lagabreytingar á sviði réttarfars vegna fullgildingar sammingsins. Tillögur réttarfarsnefndar voru lagðar fram 26. október 2005. Tillögur þessara nefnda eru útfærðar í frumvarpinu.

Í athugasemdum með frumvarpinu er fjallað um einstök ákvæði og einstaka kafla sammingsins og reifað að hvaða leyti íslensk lög uppfylla viðkomandi skuldbindingu eða hvort breytinga er þörf. Er hér um að ræða ítarlega yfirferð og ljóst að íslensk lög uppfylla nú þegar að miklu leyti þær skuldbindingar sem felast í samningnum. Á það sérstaklega við vegna þeirra breytinga sem gerðar voru á almennum hegningarlögum með lögum nr. 30/1998 um innleiðingu svokallaðra tölvubrota í almenn hegningarlög. Samkvæmt athugasemdum sem fylgdu því frumvarpi er hugtakið tölvubrot „notað sem samheiti yfir ýmsa óréttmæta (ólögmæta) háttsemi sem framin er með því að nota tölvu, eða sem beinist að tölvum, hugbúnaði (forritum) eða gögnum og upplýsingum sem varðveittar eru í tölvum eða á tölvutæku formi.“

## II.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að við II. kafla A almennra hegningarlaga bætist við ný grein, 19.gr. d sem felur það í sér að lögaðilar beri almennt refsíabyrgð. Þessi breytingartillaga er gerð til að uppfylla megi skyldur samkvæmt 12. gr. sammingsins um refsíabyrgð lögaðila.

Í 2. – 9. gr. sammingsins er fjallað um brot sem nú þegar eru að mestu refsínæm<sup>1</sup> á grundvelli eftirfarandi ákvæða almennra hegningarlaga: 1. mgr. 228. gr., 1. mgr. 257. gr., 2. mgr. 155. gr., 249. gr. a., 2. og 4. mgr. 210. gr. Í 10. gr sammingsins er fjallað um afbrot tengd höfundarétti og skyldum réttindum. Með vísan til 54. gr. höfundalaga nr. 73/1972, með síðari breytingum, er samkvæmt frumvarpinu ekki tilefni til lagabreytinga vegna skuldbindinga samkvæmt 10. gr. sammingsins. 11. grein sammingsins fjallar um tilraun og hlutdeild.

Ákvæði 12. gr. sammingsins kveður á um að aðildarríki tryggi að unnt sé að lýsa ábyrgð á hendur lögaðila fyrir refsilagabrot sem gert er refsínæmt í samræmi við ákvæði sammingsins og er framið honum til hagsbóta af einstaklingi tengdum lögaðilanum og gegnir þar forystuhlutverki. Með þeirri breytingu sem lögð er til í 1. gr. frumvarpsins er gengið mun lengra en að nauðsynlegt er til að uppfylla ákvæði 12. gr. sammingsins. Með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt sé að láta lögaðila sæta refsíabyrgð fyrir brot á ákvæðum almennra hegningarlaga í heild sinni, en takmarkast ekki við þau brot sem lýst eru refsínæm í 2. – 9. gr. sammingsins. Frumvarpstillaga þessi felur í sér grundvallarbreytingu á almennum hegningarlögum þar sem refsíabyrgð samkvæmt lögnum er látin ná til lögaðila en ekki bara manna eins og lögin gera nú ráð fyrir.

---

<sup>1</sup> Samkvæmt frumvarpinu eru þær athafnir sem taldar eru í 2. – 9. gr. sammingsins nú þegar refsínæmar samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga að undanskildum minni háttar breytingum sem gera verður á 1. málsl. 4. mgr. 210. gr. og 2. málsl. 1. mgr. 257. gr. Í 2. og 3. grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á þessum ákvæðum almennra hegningarlaga til samræmis við samninginn.

Í lögum nr. 140/1998 um breyting á almennum hegningarlögum nr. 19/1940 með síðari breytingum var lögfestur nýr kafli, II. kafli A um refsíabyrgð lögaðila (19. gr. a – 19. gr. c). Í þessum kafla eru almenn ákvæði um refsíabyrgð lögaðila, þ.e. skilyrði slíkrar refsíabyrgðar, hverjir geta sætt henni og hvaða viðurlög koma til greina. Í almennum athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 140/1998 segir þetta um refsíabyrgð samkvæmt almennum hegningarlögum og refsíabyrgð lögaðila:

„Almenn hegningarlög, nr. 19/1940, byggjast á persónulegri refsíabyrgð og persónubundnum viðurlögum og gera ekki sérstaklega ráð fyrir því að lögð sé refsíabyrgð á lögaðila, þ.e. ópersónulega aðila sem geta átt réttindi og borið skyldur að íslenskum rétti. Í hegningarlögunum er því ekki að finna ákvæði um slíka tilhögun refsíabyrgðar. Á hinn bóginn hefur í öðrum lögum um nokkurt skeið verið mælt fyrir um refsíabyrgð lögaðila. Í þeim ákvæðum er veitt heimild til þess að gera lögaðilum fésekt og í mörgum tilvikum jafnframt að svipta hann starfsréttindum. Í flestum tilvikum er áskilið að sök fyrirvarsmanns eða starfsmanns lögaðilans sé sönnuð og algengt er að refsíabyrgðin sé háð því að brot hafi verið framið til hagsbóta fyrir lögaðilann eða að hann hafi notið hagnaðar af því. Tilhneiging hefur verið til að efla þessa tilhögun ábyrgðar í refsilöggjöf, einkum á sviði efnahagsbrota.

Frumvarpinu er ætlað að setja almenn ákvæði í hegningarlögin um refsíabyrgð lögaðila. Lagt er til að í hegningarlögin verði tekin ákvæði um skilyrði slíkrar refsíabyrgðar, hverjir geti sætt henni og hvaða viðurlög komi þar til greina. **EKKI ER LAGT TIL AÐ Í HEGNINGARLÖGUNUM SÉ KVEÐIÐ Á UM AÐ LÖGAÐILAR BERI ALMENNT REFSÍABYRGÐ TIL JAFNS VIÐ MENN.** Við samningu frumvarpsins hefur verið litið til ákvæða norrænna hegningarlaga um refsíabyrgð lögaðila.“ (Leturbreytingar hér)

Það er mikilvægt að það komi fram hér að þegar ofangreind ákvæði um almenn skilyrði fyrir refsíabyrgð lögaðila voru í lög leidd var sérstök áhersla lögð á að hér væri ekki kveðið á um refsíabyrgð lögaðila samkvæmt almennum hegningarlögum. Framkvæmdin hafi verið sú að kveðið sé á um refsíabyrgð lögaðila í sérlögum, auk þess sem almenn hegningarlög byggist á persónulegri refsíabyrgð.

Þá er einnig rétt að taka fram að við innleiðingu alþjóðlegra samninga hefur áður þurft að gera breytingar á lögum til að refsíabyrgð næði til lögaðila og hefur það verið gert með sérlögum. Í lögum nr. 144/1998 um refsíabyrgð lögaðila vegna mútugreiðslna og hryðjuverka með síðari breytingum er sérstaklega kveðið á um refsíabyrgð lögaðila samkvæmt einstökum greinum almennra hegningarlaga (109. gr., 1. mgr. 264. gr. a og 100. gr. a – 100. gr. c.). Lög þessi voru upphaflega sett og síðar breytt til að uppfylla skyldur íslenska ríkisins samkvæmt alþjóðlegum samningum og samþykktum<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Alþjóðasamningarnir eru: Samningur um baráttu gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum, sem undirritaður var í París 17. desember 1997; samningur á sviði refsiréttar um spillingu, sem undirritaður var í Strassborg 27. janúar 1999; alþjóðasamningur um að koma í veg fyrir hryðjuverkasprengingar frá 15. desember 1997, alþjóðasamningur um að koma í veg fyrir fjármögnun hryðjuverkastarfsemi frá 9. desember 1999 og ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1373 frá 28. september 2001.

Engin rök eru færð fyrir því í athugasemdum við lagafrumvarpið að ástæða sé til að víkja frá ofangreindri aðferðafræði um að kveðið sé á um refsíabyrgð lögaðila í sérlögum, sbr. lög nr. 144/1998. Var þar um hliðstæða tilhögun að ræða þar sem nauðsynlegt var að kveða á um refsíabyrgð lögaðila samkvæmt einstökum greinum almennra hegningarlaga til að uppfylla skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt alþjóðasamningum.

Í athugasemdum með frumvarpinu er i engu vikið að því hvaða áhrif þessi lagabreyting mundi hafa eða hvaða markmiðum henni er ætlað að ná (umfram það að láta refsíabyrgð lögaðila ná til ákvæða samkvæmt 2. – 9. gr. samningsins). Almenn hegningarlög hafa að geyma 18 kafla sem fjalla um einstakar brotategundir, auk kafla sem geyma almennar reglur um refsíheimildir, gildissvið refsilaga, ákvörðun refsingar, fýningu sakar og svo framvegis. Hafa þessar reglur þróast í dómaframkvæmd og tekið breytingum með lögum allt frá því almenn hegningarlög tóku gildi þann 12. ágúst 1940. Hefur þessi þróun eðli máls samkvæmt miðast við og að mestu takmarkast við refsíabyrgð einstaklinga.

Með samþykkt frumvarpsins yrði horfið frá þeirri grundvallarreglu refsiréttarins að kveðið sé á um refsíabyrgð lögaðila í sérlögum en almenn hegningarlög fjalli fyrst og fremst um refsíabyrgð manna. Engin haldbær rök eru færð fyrir því að þessi breyting skuli nú gerð. Þá er engin tilraun gerð til að lýsa því hvaða markmiðum skuli náð með þessari breytingu né hvaða áhrif breytingin mun hafa á túlkun og framkvæmd refsilöggjafarinnar.

Þá athugast að með breytingunum er ekki gerð sú krafa til refsíabyrgðar lögaðila sem oft er gerð í sérlögum og mælt er fyrir um í 12. gr. samningsins að brot verði að vera framið lögaðilanum til hagsbóta. Einu mörkin sem hér eru dregin er þau sem koma fram í 19. gr. c um að fyrirsvarsmáður lögaðilans, starfsmaður hans eða einhver annar á hans vegum hafi með saknæmum hætti unnið refsinaeman og ólögsmætan verknað í starfsemi lögaðilans. Það verður að teljast of opin og almenn heimild til að réttlæt看legt sé að gera lögaðila refsíabyrga að eina skilyrðið sé að verknaðurinn hafi verið framin í starfsemi lögaðilans.

### III.

Með vísan til þess að frumvarp þetta er lagt fram til að hægt sé að fullgilda samning Evrópuráðsins um tölvubrot og annars sem að framan er rakið leggst laganefnd Lögmannafélags Íslands gegn þeirri breytingu sem mælt er fyrir um á gildissviði almennra hegningarlaga í 1. gr. frumvarpsins. Ekki er lagst gegn öðrum breytingum sem felast í frumvarpinu.

Virðingarfyllst,

f.h. Laganefndar Lögmannafélags Íslands

---

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl., formaður