

Frumvarp til laga

um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940.

Flm.: Helgi Hjörvar.

1. gr.

Við 69. gr. f laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Nú er ekki unnt í sakamáli að færa sönnur á brot er vísað er til í 1. mgr. 69. gr. b sem sennilegt þykir að framið hafi verið ef beitt væri reglum um sönnunarmat í einkamálum og má þá handhafi ákærvalds leita dóms, án þess að nokkur sé ákærður, um upptöku tilgreindra verðmæta er svara til eða rekja má til ólögmæts ávinnings sem af háttseminni hlaust. Málið skal höfðað eins og um eignardómsmál væri að ræða. Heimilt er að krefjast kyrrsetningar til tryggingar upptöku verðmæta samkvæmt þessari málsgrein og í samræmi við 2. mgr. 88. gr. laga um meðferð sakamála.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarpið er samið í þeim tilgangi að auka líkur á því að raunverulega takist að endurheimta verðmæti úr hendi þeirra sem í aðdraganda og kjölfar íslenska fjármálahrunsins hafa auðgast með óréttmætum hætti ásamt því að draga úr hvata til brotastarfsemi sem haft getur verulegan fjárhagslegan ávinning í för með sér. Telja verður að 69. gr. stjórnarskrár, nr. 33/1944, girði ekki fyrir að frumvarpið taki til háttsemi sem átt hefur sér stað þar sem upptöku ólögmæts ávinnings verður ekki jafnað til hefðbundinnar refsingar. Þá stendur 70. gr. stjórnarskrár því ekki í vegi að beitt sé vægara sönnunarmati í málum sem varða upptöku ólögmæts ávinnings eins og frumvarpið mælir fyrir um samanborið við það þegar skorið er úr um sekt eða sakleysi í hefðbundnu sakamáli.

Í frumvarpinu er lagt til að lögfest verði alþjóðlega viðurkennt úrræði sem veitir heimild til þess að gera upptæk verðmæti sem leiða má líkum að séu afrakstur alvarlegra brota án þess að höfða refsímál með útgáfu ákæru. Skilyrði upptökunnar sé því ekki að ákærvaldið sýni fram á að refsiverð háttsemi sé hafin yfir allan vafa heldur að líkur hvað það varðar fullnægi hefðbundnu sönnunarmati dómara í einkamálum.

Heimild ákærvalds til að krefjast upptöku samkvæmt frumvarpinu er takmörkuð við brot sem sennilegt er að hafi haft í för með sér verulegan ávinning og geti varðað sex ára fangelsi. Einnig er í frumvarpinu heimild til handa ákærvaldinu til þess að óska kyrrsetningar til tryggingar upptöku ávinnings að gættum skilyrðum 2. mgr. 88. gr. laga um meðferð opinberra mála.

Réttaráhrif frumvarpsins felast í því að ákærvaldinu verður heimilt að höfða sjálfstætt mál til upptöku ólögmæts ávinnings þar sem beitt er vægara sönnunarmati en í sakamálum. Málareksturinn er hægt að hefja fyrir, á meðan eða eftir höfðun sakamáls og hvort sem höfð-

un sakamáls er ómöguleg eða hún leiðir ekki til sakfellingar. Kröfu um upptöku verði þar beint að tilgreindum verðmætum en ekki að þeim sem telst eigandi eða handhafi þeirra. Þeim sem telja til réttinda verði gefinn kostur á að gæta hagsmuna sinna og sýna fram á að verðmætanna hafi verið aflað á lögmætan hátt ef ákærvaldið leiðir líkum að því að þau megi rekja til hinna tilgreindu brota. Dómstólum ber að gæta að því að málsmeðferðin sé réttlát og samþýðanleg stjórnarskrá, sbr. einkum 70. og 72. gr. stjórnarskrár.

Færð hafa verið rök fyrir því við undirbúning málsins að gera þurfi nánari grein fyrir því í frumvarpstextanum hvernig og við hvaða aðstæður heimild þessari verði beitt af hálfu rannsóknara og ákærvalds og hvaða reglur gildi um málsmeðferðina þegar mál er höfðað. Eðlilegt er að slíkar ábendingar komi til skoðunar og verði ræddar við þinglega meðferð málsins þar sem hér vegast á hagsmunir samfélagsins af því að endurheimta verðmæti sem aflað hefur verið með óréttmætum hætti og réttaröryggissjónarmið.

Almennt má segja að frumvarpinu sé ætlað að heimila upptöku í alvarlegri málum þar sem ákærvaldið telur meiri líkur en minni á því að ólögmætur ávinningur sé verulegur en að sakargögn nægi ekki til sakfellis í refsímáli eða aðrar ástæður koma í veg fyrir að hægt sé að sækja hinn grunaða til saka, þar af mætti nefna bæði réttarfarslegar ástæður og persónulegar eins og fjarveru, friðhelgi eða völd sakbornings.

Tilvísun frumvarpstextans til eignardómsmála er ætlað að undirstrika að upptökumálið beinist að tilgreindum verðmætum og að ekki þurfi að gefa út ákæru á hendur sakborningi eða beina kröfu á hendur eiganda eða handhafa réttinda. Athygli skal vakin á að í 3. mgr. 69. gr. f almennra hegningarlaga er gert ráð fyrir að beita megi upptöku með dómi án þess að nokkur sé ákærður þegar ekki er vitað hver hefur gerst brotlegur eða er handhafi hlutaðeigandi réttinda. Þá gerir 69. gr. e ráð fyrir að nýta megi andvirði upptækra verðmæta til greiðslu skaðabóta til viðkomandi sem beðið hefur tjón vegna brots.

Hvað er eignaupptaka án þess að sakfellingar sé krafist?

Úrræði sem heimila stjórnvöldum upptöku verðmæta eða eigna sem orðið hafa til eða verið notaðar við glæpastarfsemi án þess að sakfellingar sé krafist þekkjast víða um heim. Með slíkum úrræðum er hægt að koma í veg fyrir að einstaklingar hagnist af glæpsamlegu athæfi og ágóði sem af því hlýst gerður upptækur og nýttur til að bæta tjón, hvort sem er hins opinbera eða einstaklinga. Eignaupptaka af þessu tagi virkar einnig sem fælingarmáttur gegn glæpastarfsemi, þar sem hugsanlegur ávinningur er takmarkaður verulega. Í samningi Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu kemur fram að þau ríki sem fullgildi samninginn skuli íhuga að taka upp í löggjöf sína úrræði sem heimila eignaupptöku án sakfellingar. Ísland er, eitt Norðurlandanna, ekki aðili að samningnum. Hins vegar er tillaga til þingsályktunar um fullgildingu samningsins á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar yfir þau mál sem á að flytja á 138. löggjafarþingi.

Þegar eignaupptaka án þess að sakfelling liggi fyrir á sér stað er mál höfðað gegn verðmætum eða eign (in rem) en ekki gegn einstaklingi (in personam). Færa þarf sönnur á að verðmætin eða eignin tengist eða sé til komin vegna glæpastarfsemi. Mismunandi útfærslur eru á sönnunarmati sem dómari notar við úrskurð um hvort eign skuli gerð upptæk. Sum ríki notast við sönnunarmat einkamálaréttar, þar sem nægir að líkur séu leiddar að sakfellingu eða að meiri líkur en minni séu á sekt (balance of probabilities). Önnur ríki notast við sönnunarmat opinberra mála og þarf fullar sönnur fyrir brotinu sem verðmætin eða eignin hafi orðið til við, þ.e. sekt þarf að vera hafin yfir allan vafa. Hins vegar þarf ekki að dæma einstakling fyrir brotið.

Gera verður skýran greinarmun á eignaupptöku án þess að sakfellingar sé krafist og heimildum til upptöku eigna samkvæmt almennum hegningarlögum. Eignaupptöku án þess að sakfellingar sé krafist er ekki ætlað að koma í stað saksóknar á grundvelli almennra hegningarlaga þar sem refsímál er höfðað gegn einstaklingi. Úrræðið er hins vegar í sumum tilvikum eina mögulega leiðin við að endurheimta illa fengin verðmæti. Það er sérstaklega gagnlegt í tilvikum þar sem hald hefur verið lagt á verðmæti en brotlegur aðili er látinn eða óþekktur. Líta mætti á eignaupptöku af þessu tagi sem lokaúrræði í tilfellum þar sem aðrar aðferðir duga ekki, annað hvort ef málshöfðun er ekki möguleg eða ef hún reynist árangurslaus. Einnig nýtist úrræðið í þeim tilvikum þar sem grandlaus þriðji aðili (bona fide third party) er aðili málsins sem eigandi verðmæta eða eignar sem er tilkomin vegna lögbrots.

Úrræðið er ekki bundið við málefni einstakra ríkja, heldur er það líka gagnlegt við að upp-ræta glæpi sem ná yfir landamæri. Í því skyni er samvinna milli ríkja afar mikilvæg. Í álit framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins á aðild Íslands að sambandinu kemur fram að þar sem úrræði sem þetta sé ekki að finna í íslenskum lögum sé ekki hægt að framfylgja erlendum fyrir-mælum af því tagi hérlendis. Enn fremur segir að „þótt ekki sé lögboðið að taka upp eignaupptöku án þess að sakfelling liggja fyrir ætti Ísland að veita aðstoð þeim löndum sem beita slíkri málsmeðferð“. Það er mat frumvarpshöfundu að aðstæður hérlendis kalli á upp-töku slíks úrræðis sem nýst gæti bæði innan lands og í alþjóðlegri samvinnu.

Eignaupptaka án þess að sakfelling liggja fyrir þekkist eins og áður segir víða um heim, bæði í löndum sem fylgja engilsaxneskri réttarvenju og þeim sem fylgja venjum einkamála-réttar. Úrræðið á sér lengri sögu í ríkjum sem fylgja engilsaxneskri réttarvenju, svo sem í Bandaríkjunum, Írlandi og Suður-Afríku, en þekkist þó einnig í ríkjum sem fylgja venjum einkamálaréttar. Má þar nefna Albaníu, Kólumbíu, Quebec-fylki í Kanada, Liechtenstein, Slóveníu, Sviss og Taíland. Útfærsla úrræðisins er þó misjöfn milli landa og í sumum tilvikum er notast bæði við engilsaxneskar réttarvenjur og venjur einkamálaréttar.

Dómstólar hafa þurft að túlka lagaákvæði sem heimila eignaupptöku, bæði í tilfellum þar sem sakfellingar er krafist og ekki. Mannréttindadómstóll Evrópu úrskurðaði árið 1986 að eignaupptaka án þess að sakfellingar sé krafist samræmdist meginreglunni um sakleysi uns sekt er sönnuð og grundvallaratriði eignarréttar.

Svissnesk útfærsla.

Ákvæði í svissneskum hegningarlögum heimila eignaupptöku, bæði í tilfellum þar sem sakfellingar er krafist og þar sem sakfellingar er ekki krafist. Í 70. gr. laganna, sem fjalla um eignaupptöku án þess að sakfellingar sé krafist, segir að dómari skuli skipa fyrir um upptöku eigna sem til eru komnar vegna afbrots eða sem ætla má að eigi að nota til að umbuna brota-manni. Í svissneskum rétti er notast við sönnunarstaðal opinberra mála, þ.e. að sekt sé hafin yfir allan vafa. Þetta á við í öllum eignaupptökumálum, hvort sem sakfellingar er krafist eða ekki.

Saksóknari þarf að færa sönnur á að afbrot hafi verið framið og viðkomandi eign eða verð-mæti séu afrakstur afbrotsins. Hugtakið eign er skilgreint með víðtækum hætti. Um getur verið að ræða hlut, verðmæti eða hvers kyns fjárhagslegan ávinning sem hægt er að áætla.

Eins og áður segir þarf eignin að vera ágóði afbrots til þess að hægt sé að gera hana upp-tæka. Eignin getur verið til komin vegna hvers kyns afbrota sem tilgreind eru í hegningarlög-um eða öðrum refsíákvæðum svissneskra laga. Til þess að eignaupptaka sé möguleg þarf að vera hægt að rekja eignina til afbrots. Séu slík tengsl ekki fyrir hendi er ekki hægt að fram-kvæma eignaupptöku.

Þar sem um er að ræða málshöfðun gegn eign (in rem) er hægt að framkvæma eignaupptöku án tillits til hver eigandi eignarinnar er, jafnvel þótt hann tengist ekki afbrotinu. Ef eignin er komin í hendur þriðja aðila getur hann orðið fyrir eignaupptöku eða fyrirskipað að greiða skaðabætur, nema hann hafi sannanlega ekki haft upplýsingar um þær staðreyndir sem eignaupptakan byggist á.

Írsk útfærsla.

Eignaupptaka hvort sem sakfellingar er krafist eða ekki er heimil samkvæmt írskum lögum. Árið 1996 voru sett lög um hagnað af afbrotum (Proceeds of Crime Act) og lög um sérstaka stofnun sem færi með slík mál (Criminal Assets Bureau Act). Með þessum lögum var eignaupptaka án þess að sakfellingar sé krafist gerð möguleg. Lögin ná einungis til eigna að lágmarksverðmæti 12.700 evra. Einnig var komið á fót sjálfstæðri stofnun, sem hefur það hlutverk að leita uppi og gera upptækan ágóða af glæpastarfsemi. Með setningu laganna varð líka heimilt að nota ákvæði skattalaga við endurheimtur ágóða af glæpastarfsemi.

Lögin um hagnað af glæpum fylgja meginreglum einkamálaréttar. Í því felst m.a. að stofnunin (CAB) þarf aðeins að sýna dómstólum fram á að meiri líkur en minni (balance of probabilities) séu á að tiltekin eign sé tilkomin vegna afbrots. Ef dómstóll telur með fullnægjandi hætti sýnt fram á að tiltekin eign sé ágóði af glæpastarfsemi getur hann gefið út einhliða bráðabirgðaúrskurð (interim order) um kyrrsetningu eignarinnar í 21 dag. Hafi enginn að þeim tíma liðnum sýnt fram á að vera lögmætur eigandi eignarinnar getur dómstóllinn með tilkynningu kyrrsett eignina í sjö ár. Þeirri kyrrsetningu verður aðeins aflétt ef einhver gefur sig fram og getur sýnt fram á að vera lögmætur eigandi eignarinnar. Gefi sig enginn fram innan þess tíma, getur dómstóllinn úrskurðað að eignin eða hagnaður af sölu hennar skuli renna til ríkissjóðs.

Í skýrslu Alþjóðabankans og Sameinuðu þjóðanna um endurheimtur stolinna eigna frá 2009 kemur fram að frá 1996 hafi írskir dómstólar fryst/kyrrsett eignir að verðmæti yfir 70 milljónir evra og innheimt yfir 100 milljónir evra í skattgreiðslur á grundvelli fyrrnefndra laga. Mikill árangur náðist í upphafi með beitingu eignaupptöku án sakfellingar. Það leiddi til þess að minna var notast við eignaupptöku þar sem sakfellingar er krafist á kostnað eignaupptöku þar sem sakfellingar er ekki krafist. Við því var brugðist og samvinna stofnana aukin í því skyni að nýta sem best kosti þessara tveggja úrræða.