

Frumvarp til laga

um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940 (erlend mútubrot).

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Við 5. mgr. 81. gr. laganna bætist: nema vegna brota er varða við 109. gr. og 1. mgr. 264. gr. a þar sem fyrningarfrestur er 10 ár.

2. gr.

Í stað tölustafsins „5“ í 1. mgr. 109. gr. laganna kemur: 6.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 264. gr. a laganna:

- a. Orðin „í atvinnurekstri“ í 1. og 2. mgr. falla brott.
- b. Á eftir orðunum „í opinberri eigu“ í 1. og 2. mgr. kemur: eða undir stjórn hins opinbera.
- c. Í stað orðanna „í bága við starfsskyldur“ í 1. og 2. mgr. kemur: sem tengist starfsskyldum.
- d. Í stað tölustafsins „5“ í 1. mgr. kemur: 6.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu og kveður á um nauðsynlegar breytingar á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, til að unnt sé að bregðast við tilmælum vinnuhóps Efnahagssamvinnu- og þróunarstofnunarinnar (OECD) um mútur í alþjóðlegum viðskiptum (e. Working Group on Bribery), sbr. skýrslu vinnuhópsins frá desember 2020 í tilefni af fjórðu úttekt hópsins um framkvæmd Íslands á samningi um baráttu gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum (erlend mútubrot) frá 17. desember 1997 (mútusamningurinn). Til að unnt verði að uppfylla tiltekin tilmæli starfshópsins þarf að gera breytingar á hegningarlögum er lúta að ákvæðum 109. og 264. gr. a auk ákvæðis 5. mgr. 81. gr. um fyrningu refsíabyrgðar lögaðila.

Samningurinn um baráttu gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum var saminn á vettvangi OECD að frumkvæði Bandaríkjastjórnar. Viðræðum um gerð samningsins lauk 21. nóvember 1997 og var samningurinn undirritaður 17. desember það ár af hálfu Íslands og allra annarra aðildarríkja OECD nema Ástralíu. Einnig var samningurinn undirritaður af eftirtöldum ríkjum sem ekki eiga aðild að stofnuninni:

Argentínu, Brasilíu, Búlgaríu, Chile og Slóvakíu. Samhliða undirritun samningsins var undirrituð sérstök yfirlýsing þar sem ríkin skuldbundu sig til að gera ráðstafanir til að samningurinn öðlaðist gildi fyrir árslok 1998. Ísland fullgilti samninginn 17. ágúst 1998 og öðlaðist hann gildi hvað Ísland varðar 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 refsíábyrgð lögaðila vegna mútugreiðslna og hryðjuverka, nr. 144/1998.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Vinnuhópur OECD um mútur í alþjóðlegum viðskiptum hefur það hlutverk að fylgjast með framkvæmd og innleiðingu aðildarríkja mútusamningsins á ákvæðum hans. Eftirlit vinnuhópsins fer fram með sérstökum úttektum þar sem farið er yfir tiltekna þætti er varða framkvæmd samningsins. Á fundi sínum í desember 2020 samþykkti vinnuhópurinn skýrslu um Ísland sem var liður í fjórðu úttekt vinnuhópsins hér á landi. Úttekt vinnuhópsins laut fyrst og fremst að getu og hæfni stjórnvalda til að koma upp um brot sem varða mútugreiðslur til erlendra opinberra starfsmanna, rannsaka þau og saksækja. Í skýrslunni lýsir vinnuhópurinn áhyggjum af því að íslensk stjórnvöld hafi enn ekki lokið við rannsókn á einu einasta sakamáli er varðar mútugreiðslur til erlendra opinberra starfsmanna. Er því ýmsum tilmælum beint til stjórnvalda til að bæta þar úr. Í skýrslunni er einnig fjallað um þann árangur sem náðst hefur hjá íslenskum stjórnvöldum. Ber þar helst að nefna nýlega samþykkt lög um vernd uppljóstrara, nr. 40/2020, og eflingu skrifstofu fjármálagreininga sem og efnahagsbrotadeildar héraðssaksóknara. Einnig má nefna ýmsar lagabreytingar sem snúa t.d. að hækkun refsihámarks fyrir mútubrot og breytingar á lögum um meðferð sakamála sem heimila nú beitingu allra þvingunarúrræða og sérstakra rannsóknaraðgerða við rannsóknir þessara brota.

Nokkur tilmæli vinnuhópsins lúta sérstaklega að ákvæðum almennra hegningarlaga sem varða erlend mútubrot. Er þeim tilmælum meðal annars beint til stjórnvalda að skýra betur refsinaemi í þeim tilvikum er mútum er beint að starfsmönnum erlendra fyrirtækja í eigu hins opinbera. Einnig koma fram tilmæli er varða hámarksrefsingu vegna erlendra mútubrota sem og heimild til að gera upptækan ávinning af slíkum brotum. Þá eru sérstök tilmæli um nauðsyn þess að lengja fyrningarfrest refsíábyrgðar lögaðila. Frumvarpið er samið í þeim tilgangi að uppfylla umrædd tilmæli vinnuhópsins og styrkja þar með lagagrundvöll fyrir beitingu viðkomandi ákvæða.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um breytingar á þeim ákvæðum almennra hegningarlaga sem taka til mútugreiðslna til erlendra opinberra starfsmanna. Helstu efnisatriði frumvarpsins lúta að breytingum á 264. gr. a laganna í því skyni að taka af allan vafa um að ákvæðið nái einnig til mútubrota er beinast að starfsmönnum erlendra fyrirtækja í opinberri eigu með sama hætti og 2. mgr. 109. gr. nær almennt til erlendra opinberra starfsmanna.

Jafnframt er kveðið á um breytingu á refsihámarki vegna brota gegn 109. og 264. gr. a. Er það annars vegar til að bregðast við tilmælum um að refsingar fyrir erlend mútubrot skuli vera sambærilegar og fyrir mútubágur skv. 128. gr. laganna, þ.e. að hámarki 6 ára fangelsi. Hins vegar er kveðið á um hækkun refsihámars til að unnt verði að beita upptökuheimild í 69. gr. b laganna þegar sakfelld er fyrir erlend mútubrot.

Á fundi í desember 2010 samþykkti vinnuhópurinn skýrslu um Ísland sem var liður í þriðju úttekt hans hér á landi það ár. Í skýrslunni voru meðal annars tilmæli um nauðsyn þess að

þyngja refsingar fyrir erlend mútubrot. Þáverandi innanríkisráðherra lagði í kjölfarið fram frumvarp til laga um breytingu almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, með síðari breytingum (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 3 ára fangelsi í 4 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 mútubægni. Refsihámark fyrir slík brot er 6 ára fangelsi skv. 128. gr. almennra hegningarlaga. Var því mælt til þess að sama hámarksrefsing ætti að liggja við brotum gegn 109. gr. Með lögum nr. 66/2018 var brugðist við gagnrýni vinnuhópsins að hluta og refsihámark fært úr 4 árum í 5 ára fangelsi. Hins vegar var talið að þegar litið væri til ríkra trúnaðarskyldna opinberra starfsmanna og þeirra almannahagsmuna sem þeim hefur verið falið að standa vörð um yrði ekki litið öðruvísi á en svo að þegar aðili í þeirri aðstöðu krefðist eða tæki við mútum fremdi hann alvarlegra brot en sá sem þær byði. Væri mikilvægt að refsiramma ákvæðanna endurspegladi mismunandi eðli brotanna að þessu leyti.

Í skýrslunni um fjórðu úttekt hér á landi lýsir vinnuhópurinn enn áhyggjum yfir því að ekki hafi verið farið að öllu leyti að fyrri tilmælum hans um að samræma refsiramma ákvæða 109. og 128. gr. laganna. Jafnframt er bent á meint ósamræmi við önnur ákvæði laganna er varða fjármunabrot á borð við fjársvik, fjárdrátt og peningabætti, sem öll varða að hámarki 6 ára fangelsi. Vinnuhópurinn telur því að fyrri tilmæli um viðeigandi refsingar vegna erlendra mútubrota hafi aðeins verið uppfyllt að hluta til. Með þessari breytingu er því komið að fullu til móts við tilmælin, sem tekin voru upp að nýju í skýrslunni vegna fjórðu úttektar, og þar með fallist á rök vinnuhópsins þess efnis að nauðsynlegt sé að gæta samræmis hvað varðar refsiramma umræddra ákvæða. Með vísan til þeirra sjónarmiða sem að ofan greinir hefur breytingin ekki áhrif á möguleika dómstóla til að beita þyngri refsingum vegna brota er varða mútubægni opinberra starfsmanna. Er talið rétt að breytingin taki jafnt til innlendra sem og erlendra mútubrota.

Í skýrslu vinnuhópsins vegna fjórðu úttektar er einnig bent á þann ágalla sem leiðir af lægra refsihámarki 109. gr. og felst í því að ekki er unnt að beita upptökuákvæði 1. mgr. 69. gr. b þar sem að skilyrði þess er að brot varði að minnsta kosti 6 ára fangelsi. Ákvæðið mælir fyrir um heimild til upptöku eigna þegar brot er til þess fallið að hafa í för með sér ávinning, og felur þannig í sér slökun á sönnunarkröfum samanborið við hið almenna upptökuákvæði 69. gr. Erfiðara er því fyrir stjórnvöld að krefjast upptöku á ávinningi vegna mútubrota en vegna hefðbundinna auðgunarbrot. Með þessari breytingu er því tryggt að unnt verði að beita umræddu upptökuákvæði vegna brota gegn 109. gr. laganna.

Loks er kveðið á um breytingu á 81. gr. laganna sem felur í sér að fyrningarfrestur refsibýrgðar lögaðila vegna brota gegn 109. gr. og 1. mgr. 264. gr. a verði 10 ár í stað 5 ára.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið felur í sér nauðsynlegar breytingar á lögum til að íslensk stjórnvöld geti uppfyllt framangreind tilmæli vinnuhóps Efnahagssamvinnu- og þróunarstofnunarinnar (OECD) um mútur í alþjóðlegum viðskiptum um framkvæmd og innleiðingu á ákvæðum mútusamningsins. Með undirritun og fullgildingu sammingsins hafa íslensk stjórnvöld skuldbundið sig að þjóðarrétti til að innleiða efni hans í íslensk lög. Að öðru leyti hefur frumvarpið hvorki gefið sérstakt tilefni til að meta samræmi við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, né aðrar alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Við vinnu frumvarpsins hafði dómsmálaráðuneytið samráð við ríkissaksóknara og héraðs-saksóknara. Í því samráðsferli voru frumvarpsdrög borin undir embættin til yfirferðar og athugasemda. Athugasemdir bárust frá báðum embættum og var tekið tillit til þeirra við gerð frumvarpsins.

Drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 22. desember 2021 og var hægt að skila inn umsögn til og með 7. janúar 2022. Engar umsagnir bárust.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið mun aðeins hafa áhrif á túlkun og beitingu 109. gr. og 264. gr. a, upptöku-ákvæði 69. gr. b og fyrningarfrest skv. 81. gr. að því er varðar refsíabyrgð lögaðila. Breytingarnar eru eins og að framan greinir lagðar til í því skyni að bregðast við tilmælum OECD um að efla getu íslenskra stjórnvalda til að koma upp um, rannsaka og saksækja erlend mútubrot. Frumvarpið er liður í því verkefni og munu áhrif þess eflaust verða til þess að styrkja íslensk stjórnvöld í baráttunni gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðaviðskiptum.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að lögfesting þess hafi fjárhagsáhrif á ríkissjóð eða sveitarfélögin. Ekki er talið að frumvarpið hafi áhrif á jafnrétti eða stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið mælir fyrir um breytingu á 5. mgr. 81. gr. þess efnis að refsíabyrgð lögaðila vegna brota gegn 109. gr. og 1. mgr. 264. gr. a laganna fyrnist á 10 árum í stað 5 ára. Breytingin er gerð í því skyni að bregðast við tilmælum vinnuhópsins um að fyrningarfrestur vegna refsíabyrgðar lögaðila skuli vera sá sami og gildir um fyrningu vegna brota einstaklinga. Í ljósi þess að brot af þessu tagi eru nánast undantekningarlaust framin í starfsemi fyrirtækja auk þess að vera flókin og taka þar af leiðandi langan tíma í rannsókn er talið fullt tilefni til að breyta ákvæðinu að þessu leyti.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um hækkun hámarksrefsingar úr 5 ára fangelsi í 6 ár. Líkt og greinir að framan er markmið ákvæðisins tvíþætt. Annars vegar að bregðast við ítrekuðum tilmælum vinnuhóps OECD um að hækka refsirammann fyrir brot gegn 2. mgr. 109. gr. laganna um mútuboð til opinberra starfsmanna. Hins vegar felur breytingin í sér að heimilt verður að beita upptökuákvæði 1. mgr. 69. gr. b laganna vegna brota gegn 109. gr.

Um 3. gr.

Í skýrslu vinnuhópsins vegna fjórðu úttektar koma fram efasemdir um að 264. gr. a laganna uppfylli kröfur mútusamningsins um refsinaemi mútuboða gagnvart starfsmönnum erlendra opinberra lögaðila. Er bent á að ekki sé tekið sérstaklega fram í ákvæðinu að það taki til lögaðila sem eru undir stjórn þess opinbera án þess að vera í eigu þess. Þá er tiltekið að ákvæði 264. gr. a hafi upphaflega verið sniðið að mútubrotum í einkageiranum sem kann að hafa í för með sér að refsiskilyrði séu þrengri en skv. 2. mgr. 109. gr. Er vísað til þess að 264. gr. a laganna tekur aðeins til fyrirtækja í atvinnurekstri og að skilyrði refsíabyrgðar sé að starfsmaður geri eitthvað eða láti eitthvað ógert sem fari í bága við starfsskyldur hans.

Í því sambandi er bent á að opinber fyrirtæki starfi mörg hver ekki í atvinnurekstri heldur sinni t.d. almannaþjónustu. Þá er ákvæðið borið saman við 2. mgr. 109. gr. sem aðeins gerir að skilyrði að starfsmaður geri eitthvað eða láti eitthvað ógert sem tengist starfsskyldum hans, án þess að það þurfi að fara í bága við þær. Algengt er að mútubrot tengist einmitt því að starfsmaður taki ákvörðun sem hlutlægt séð er í samræmi við starfsskyldur hans, en reynt er engu að síður að hafa áhrif á ákvarðanatökuna með því að viðkomandi sé lofað ávinningi fyrir það. Má sem dæmi nefna að útboð á vegum ríkisins leiði til þess að tveir aðilar hafi skilað inn sambærilegum tilboðum sem erfitt er að velja á milli. Ákvörðun viðkomandi starfsmanns um að velja tilboð A frekar en tilboð B kann að samræmast starfsskyldum hans að öllu leyti. Sú staðreynd að A lofaði hins vegar starfsmanninum greiðslu fyrir að fallast á sitt tilboð hefur í för með sér að A hefur gerst brotlegur gegn ákvæðinu þrátt fyrir að ákvörðun starfsmannsins um að fallast á tilboð A mundi hlutlægt séð ekki brjóta í bága við starfsskyldur hans. Þrátt fyrir að túlka megi að viðtaka hvers konar ávinnings af þessu tagi brjóti ein og sér í bága við starfsskyldur viðkomandi verður ekki litið fram hjá því að orðalag ákvæðisins er hlutlægt séð þrengra en í 2. mgr. 109. gr. og því talið rétt að færa það til samræmis við síðastnefnt ákvæði til að taka af allan vafa að þessu leyti.

Með vísan til framangreindra atriða er í fyrsta lagi gerð sú breyting að orðin „í atvinnurekstri“ eru felld brott. Með því eru tekin af öll tvímæli um að ákvæðin nái til fyrirtækja óháð því hvers eðlis rekstur þeirra kunni að vera.

Í annan stað er kveðið sérstaklega á um að ákvæðið nái einnig til fyrirtækja sem eru undir stjórn hins opinbera. Mun ákvæðið því vafalaust taka einnig til brota er varða fyrirtæki sem ekki eru í beinni eigu hins opinbera en eru aftur á móti í heild eða að hluta til undir stjórn þess.

Í þriðja lagi er sú breyting lögð til að í stað orðanna „í bága við starfsskyldur“ komi „sem tengist starfsskyldum“. Er orðalag ákvæðanna þannig fært til samræmis við 109. gr., sbr. það sem að framan greinir.

Loks er gerð sú breyting að í stað 5 ára fangelsis er kveðið á um 6 ára hámarksrefsingu vegna brota gegn 1. mgr. en um ástæður þess vísast til skýringa við 2. gr.

Um 4. gr.

Ákvæðið varðar gildistöku og þarfnast ekki skýringa.