

Nefndarálit

um frv. til um breyt. á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940, með síðari breytingum (upptaka, hryðjuverk, skipulögð brotastarfsemi, mansal og peningaþvætti).

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bryndísi Helgadóttur og Guðlaugu Jónasdóttur frá dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, Þorstein A. Jónsson frá refsiréttarnefnd, Sigrúnu Jóhannesdóttur frá Persónuvernd, Margréti Steinarsdóttur frá Stígamótum, Evu Bryndísi Helgadóttur frá Lögmannafélagi Íslands, Margréti Júlíu Rafnsdóttur frá Barnaheillum, Helgu Rut Eysteinsdóttur og Rut Gunnarsdóttur frá Fjármálaeftirlitinu.

Umsagnir bárust frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, Stígamótum, Fangelsismálastofnun ríkisins, Persónuvernd, ríkissaksóknara, BSRB, Lögreglustjórafélagi Íslands, ríkislögreglustjóraembættinu, Fjármálaeftirlitinu, Viðskiptaráði Íslands og Samtökum fjármálafyrirtækja.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum almennra hegningarlaga sem varða hryðjuverk, mansal og peningaþvætti. Þá er lagt til að lögfestur verði nýr heildstæður kafli um upptöku sem felur í sér rýmri heimild en er í gildandi lögum til upptöku eigna. Auk þess er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði um skipulagða brotastarfsemi. Markmiðið með frumvarpinu er að endurskoða gildandi lagaákvæði í þeim tilgangi að unnt sé að fullgilda samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi (Palermó-samning) frá 15. nóvember 2000 og bókun við þann samning frá sama tíma um að berjast gegn verslun með fólk, einkum konur og börn og enn fremur að gera mögulegt að fullgilda Evrópuráðssamning um aðgerðir gegn mansali frá 3. maí 2005. Í greinargerð með frumvarpinu er tekið fram að gera verði þann fyrirvara að efni síðarnefnds samnings kunni að kalla á aðrar laga-breytingar svo að unnt verði að fullgilda hann en fyrir nefndinni kom fram að í dómsmálaráðuneytinu er unnið að tillögum að breytingum á útlendingalögum, sérstaklega varðandi dvalarleyfi fyrir fórnarlömb mansals.

Hvað varðar endurskoðun á ákvæðum almennra hegningarlaga um upptöku eigna var í frumvarpinu einnig tekið tillit til athugasemda í annarri matsskýrslu GRECO (Samtaka ríkja gegn spillingu, e. Group of States Against Corruption) frá 2. júlí 2004. Þá er með frumvarpinu komið til móts við athugasemdir varðandi gildandi löggjöf um peningaþvætti sem fram koma í skýrslu FATF (Financial Action Task Force) um aðgerðir gegn peningaþvætti á Íslandi frá 13. október 2006.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu var það lagt fram á 135. löggjafarþingi (þskj. 197, 184. mál), 136. þingi (þskj. 33, 33. mál) og 137. þingi (þskj. 286, 161. mál) en varð ekki útrætt. Á 135. þingi skilaði nefndin álit sínu og lagði til að málið yrði samþykkt en á 136. þingi lagði nefndin til að málið yrði samþykkt með nokkrum breytingum. Þegar málið var lagt fram enn að nýju á 137. þingi var tekið tillit til þessara breytingartillagna og athugasemda og er frumvarpið sem hér er til meðferðar samhljóða því.

Við meðferð málsins í nefndinni hefur verið litið nokkuð til þeirrar vinnu sem þegar hefur verið lögð í málið og einnig til þeirra umsagna sem hafa borist um það auk nýrra umsagna.

Nefndin tekur undir flest þau sjónarmið sem koma fram í fyrri álitum allsherjarnefndar. Í umfjölluninni á 136. þingi kemur m.a. fram að nefndin hafi rætt nokkuð um þann kafla frumvarpsins sem fjallar um upptöku eigna og lagt er til að komi í stað 69. gr. almennra hegningarlaga. Markmiðið með frumvarpinu er að gera ákvæðin skýrari og færa þau í nútímalegt horf til að um upptöku gildi skýrar og ótvíræðar reglur og unnt sé að bregðast við skipulagðri brotastarfsemi með skilvirkari hætti. Auk þess eru ákvæðin samræmd alþjóðlegum sáttmálum og skuldbindingum íslenska ríkisins. Veigamesta breytingin sem í kaflanum felst er í c-lið 2. gr. en þar er lagt til að unnt verði að gera upptæk verðmæti án þess að sýnt sé fram á að þau megi rekja til tiltekins refsiverðs brots hafi viðkomandi gerst sekur um brot sem er til þess fallið að hafa í för með sér verulegan ávinning og brotið geti varðað a.m.k. sex ára fangelsi. Að þessum skilyrðum uppfylltum er lagt til að heimilt verði að gera upptæk verðmæti sem tilheyra viðkomandi nema hann sýni fram á að verðmætanna hafi verið aflað með lögmætum hætti. Einnig er heimilt, að þrengri skilyrðum uppfylltum, að gera upptæk verðmæti sem tilheyra maka, fyrrverandi maka eða sambúðarmaka viðkomandi og verðmæti sem runnið hafa til lögaðila, sé ekki sýnt fram á að þeirra hafi verið aflað með lögmætum hætti. Nefndin leggur áherslu á að hér er um sérstaka sönnunarreglu að ræða sem er frávik frá meginreglunni um sönnunarbyrði ákærvaldsins og sá sem hefur verið sakfelldur fyrir brot sem getur varðað a.m.k. sex ára fangelsi og er til þess fallið að hafa í för með sér verulegan ávinning, þarf að sýna fram á að eignanna hafi verið aflað á lögmætum hátt. Viðkomandi þarf þó ekki að hafa fengið sex ára dóm heldur þarf brotið einungis að varða a.m.k. sex ára fangelsi. Þá telur nefndin rétt að taka fram að í greinargerð með frumvarpinu er ítarlega fjallað um samræmingu þessa ákvæðis við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar og ákvæði mannréttindasamninga og með vísan til þeirrar umfjöllunar fellst nefndin á að útfærsla ákvæðanna samræmist þeim. Þá telur nefndin einnig rétt að taka fram að við samningu ákvæðanna var litið til sambærilegra ákvæða í dönskum og norskum lögum en bendir auk þess á að gengið er lengra í sambærilegum lagaákvæðum í öðrum ríkjum og því í reynd farið nokkuð varlegar hér. Hefur verið litið svo á að hagsmunir almennings af skilvirkum reglum um upptöku væru nauðsynlegar í baráttunni gegn brotastarfsemi í ágóðaskyni og hefðu meira vægi en sá möguleiki að heimildin leiddi til þess að eignir sem ekki hefði verið aflað með refsiverðri háttsemi, yrðu gerðar upptækar.

Á fundum nefndarinnar var einnig rætt það nýmæli sem lagt er til að lögfest verði varðandi andvirði upptekinna verðmæta, en verði frumvarpið að lögum verður unnt að nýta andvirðið til greiðslu skaðabótakröfu þess sem beðið hefur tjón við brot, t.d. fórnarlamb mansals. Telur nefndin sanngjarnt að slíkar bætur verði almennt ákvarðaðar í samræmi við eðli mansals og þær afleiðingar sem það hefur í för með sér fyrir fórnarlömb þess, sé gerð um það krafa.

Á fundum nefndarinnar var nokkuð rætt um ákvæði 5. gr. frumvarpsins sem felur í sér að lögfest verði nýtt ákvæði í almenn hegningarlög sem geri refsivert að taka þátt í skipulagðri brotastarfsemi. Ákvæðið byggir á Palermo-samningnum en þar er áskilið að skipulögð brotastarfsemi taki til stórfelldra brota. Í greinargerð með frumvarpinu er tekið fram að ekki sé áskilið að um sé að ræða brot á ákvæðum almennra hegningarlaga heldur er áskilið að brotið varði að minnsta kosti fjögurra ára fangelsi. Fyrir nefndinni var vakin athygli á því að í 5. gr. frumvarpsins er tekið fram að brotið varði minnst fjögurra ára fangelsi og að það geti verið túlkað þannig að ákvæðið eigi einungis við brot þar sem refsiramminn er með lágmarksrefsinguna fjögur ár. Nefndin tekur því sérstaklega fram að hér er átt við brot sem varða að minnsta kosti fjögurra ára fangelsi og leggur því til lagfæringu á 5. gr. að þessu leyti. Þá tekur nefndin í þessu sambandi einnig fram að ákvæðið er ekki bundið við að niðurstaða

dómstóla verði fjögurra ára fangelsi eða meira heldur einungis að brotið geti varðað að minnsta kosti fjögurra ára fangelsi.

Nefndin ræddi einnig kostnaðarumsögn þá er fylgir frumvarpinu en þar kemur fram að ekki sé ástæða til að ætla að ákvæði frumvarpsins hafi í för með sér aukin útgjöld ríkissjóðs verði það óbreytt að lögum. Fyrir nefndinni var vakin athygli á þeirri staðreynd að þegar ný lög öðlast gildi þar sem hámarksrefsing er þyngd eða ný háttsemi gerð refsiverð eins og lagt er til í frumvarpinu verði ekki hjá því komist að föngum fjölgi, refsingar þyngist og þar með kostnaður við fullnustu refsinga. Nefndin hefur í álitum sínum til fjárlaganefndar vegna meðferðar fjárlaga bent á stöðu fangelsismála og þörfina á úrbótum í þeim og ítrekar það sjónarmið í álitu þessu.

Í nefndarálitu meiri hluta allsherjarnefndar frá 135. þingi kemur fram að í umsögn skatt-rannsóknarstjóra ríkisins um frumvarpið sé fjallað um það grundvallaratriði skattaréttar að aðila hafi hlotnast skattlögð verðmæti, sbr. 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, þess efnis að aðilar telji sér til tekna þau verðmæti sem þeim hafi hlotnast. Í skattalöggjöf er ekki tekið á því álitaefni hvaða réttaráhrif það hafi á ákvarðaðan skattstofn að skattlögð verðmæti séu gerð upptæk. Taldi skatt-rannsóknarstjóri að með hliðsjón af framangreindu ákvæði laga um tekjuskatt væri a.m.k. vafa undirorpið að eignaupptöku og skattlagningu verði beitt samhliða. Beindi meiri hlutinn því þá til fjármálaráðherra að kannað yrði hvort gera þyrfti breytingar á skattalöggjöf hvað þetta atriði varðar og ítrekaði nefndin það á 136. þingi. Við meðferð málsins nú leitaði nefndin eftir upplýsingum um þetta hjá ráðuneytinu og var upplýst að það teldi ekki nauðsynlegt að gera breytingar á skattalöggjöf vegna tilgreindra ákvæða um upp-töku eigna. Í núverandi skattalöggjöf eru fyrir hendi ákvæði sem gefa vísbendingu um með hvaða hætti farið yrði með tekjur sem gefnar hafa verið upp til tekjuskatts en síðar gerðar upptækar. Þannig er í 27. gr. reglugerðar nr. 245/1963, um tekjuskatt og eignarskatt, fjallað um frádrátt frá tekjum í atvinnurekstri og þar segir í 3. mgr.: „Hafi ólöglegur ágóði verið sannanlega talinn til tekna, en síðar verður upptækur, má draga hann frá tekjum þess skattárs, er hann var framtalinn.“ Nefndin fellst á að ákvæði reglugerðarinnar hafi, þótt hún sé nokkuð við aldur, leiðbeinandi gildi eftir því sem þau stangast ekki á við ákvæði yngri heimilda.

Nefndin telur rétt að taka fram að við flutning verkefna innan Stjórnarráðs Íslands sem tók gildi 1. október sl. fluttist ábyrgð á mansalsmálum í heild yfir til dómsmála- og mannrétt-indaráðuneytis frá félags- og tryggingamálaráðuneyti.

Að því er varðar þær breytingar sem stafa af fullgildingu Evrópuráðssamnings um varnir gegn hryðjuverkum var það álit nefndarinnar á 136. þingi, að höfðu samráði við dómsmála-ráðuneytið, að rétt væri að fresta þeim þætti málsins og gefa ráðuneytinu þannig betra ráðrúm til að fara yfir framkomnar athugasemdir. Fyrir nefndinni kom fram að þessi þáttur er til skoðunar hjá refsiréttarnefnd.

Nefndin telur að árangri í baráttu við skipulagða brotastarfsemi verði ekki náð nema með markvissum samræmdum aðgerðum og því nauðsynlegt að samræma löggjöf alþjóðlegum skuldbindingum.

Nefndin gerir tillögur um smávægilegar lagfæringar á frumvarpinu og leggur til að frum-varpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. Við 5. gr. Í stað orðanna „minnst 4 ára fangelsi“ í 1. og 2. efnismgr. komi: að minnsta kosti 4 ára fangelsi.
2. Við 7. gr. Í stað orðanna „ráðstöfun eða flutningi ávinnings“ í 1. efnismgr. komi: eða ráðstöfun ávinnings.

Ólöf Nordal var fjarverandi við afgreiðslu málsins.
Þór Saari, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkur álitum þessu.

Alþingi, 15. des. 2009.

Steinunn Valdís Óskarsdóttir,
form., frsm.

Birgir Ármannsson.

Ögmundur Jónasson.

Valgerður Bjarnadóttir.

Vigdís Hauksdóttir.

Ásmundur Einar Daðason.

Róbert Marshall.

Þráinn Bertelsson.