



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Alþingishúsinu við Austurvöll
150 Reykjavík

Blönduósi 23.11.2015

332. mál – lagafrumvarp – 145. löggjafarþingi 2015-2016

Frumvarp til laga um fullnustu refsinga

UMSÖGN

I. Almenn

Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra (IMST) hefur kynnt sér efni frumvarps til laga um fullnustu refsinga, 332. þingmál á 145. löggjafarþingi árin 2015-2016. Embættið lætur efnið sérstaklega til sín taka vegna sérverkefna sinna á sviði innheimtu og fullnustu, þ.m.t. töku ákvarðana um afplánun vararefsingar vegna ógreiddra sekta.

Í desember árið 2010 sendi IMST þáverandi dómsmála- og mannréttindaráðuneyti tillögur að breytingum á lögum um fullnustu refsinga, almennum hegningarlögum og lögum um meðferð sakamála. Drög að frumvarpi voru samin að beiðni ráðuneytisins í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar, *Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar*, sem kom út í júní 2009. Niðurstöður skýrslunnar bentu til þess að ýmsir ágallar væru á núverandi regluverki um innheimtuna, sem m.a. yllu ósamræmi innan eðlislíkra málaflokka og hefðu áhrif á skilvirkni refsinga. Niðurstöður síðari skýrslu Ríkisendurskoðunar sem kom út árið 2012 benda enn til þess sama. Drögin hafa nú verið endurskoðuð og uppfærð, m.a. með tilliti til þeirra breytinga sem átt hafa sér stað frá því þau voru upphaflega samin. Uppfærð frumvarpsdrög eru fylgiskjal með umsögn þessari.

Með frumvarpsdrögum var ætlunin að bæta og skýra reglur um innheimtu sekta og sakarkostnaðar, svo og krafna um jafnvirðisupptöku og endurkrafna bóta- og gjafsóknanefnda, efla innheimtugerfið og skýra reglur um fyrningu viðkomandi innheimtukrafna. Talið er nauðsynlegt að auknar heimildir verði veittar innheimtumiðstöð sýslumannsins á Norðurlandi vestra til innheimtu þessara krafna. Þá er það er einnig samhljóða álit Ríkisendurskoðunar og Fangelsismálastofnunar að efla þurfi til muna úrræði yfirvalda til innheimtu sekta, þannig að til undantekninga heyri að fésektir séu fullnustaðar með vararefsingu, en mikið hefur borið á því að hærri sektir séu fullnustaðar með þeim hætti. Þótti rétt að líta til nágrannalanda í þessu sambandi og miða breytingar á íslenskum lögum við það sem gefist hefði vel á hinum norðurlöndunum, s.s. launaafdráttur til innheimtu sekta og sakarkostnaðar. Heyrir beiting vararefsingar þar til algerra undantekninga.



SÝSLUMADURINN Á NORÐURLANDI VESTRA

Með fyrrnefndum tillögum fylgdi ítarlegur kafli um innheimtuúrræði. Var þar lögð til sú meginbreyting að launaafdráttur yrði heimilaður og yrði hann jafnframt fyrsta úrræði til fullnustu sekta, o.fl krafna, sem ekki hefðu verið greiddar eða umsamdar innan tilskilins frests. Þannig yrði gerð tilraun til launaafdráttar áður en kæmi til fjárnáms, nauðungarsölu eða afplánunar vararefsingar í fangelsi. Með launaafdrætti þykir meðalhóf betur tryggt en hingað til hefur verið, enda er launaafdráttur almennt álitinn vægara innheimtuúrræði en fjárnám og nauðungarsala. Til að tryggja skilvirkni launaafdráttar var lögð til sú leið að skylda launagreiðanda til að draga frá launum samkvæmt ákvörðun IMST, en heimilt yrði að gera aðför hjá launagreiðanda sem ekki sinnti skyldu sinni til frádráttar eða skilaði ekki þegar frádreginni fjárhæð. Tillagan var svohljóðandi:

Innheimtuaðila er heimilt að fara fram á launaafdrátt við launagreiðanda sökunaus hafi krafa vegna sektar eða sakarkostnaðar, krafa um jafnvirðisupptöku eða endurkrafa bóta- eða gjafsóknarnefnda ekki verið greidd eða um hana samið innan tilskilins frests. Heimild þessi nær einnig til hvers kyns greiðslna sem sökunaus kann að fá frá öðrum aðilum en eiginlegum launagreiðanda, svo sem frá Tryggingastofnun ríkisins, Fæðingarorlofssjóði, Atvinnuleysistryggingasjóði, lífeyrissjóðum, tryggingafélögum o.s.frv.

Innheimtuaðila er heimilt að fara fram á launaafdrátt skv. 1. mgr. við vanefndir sökunaus á þegar gerðum greiðslusamningi.

Fjárhæð launaafdráttar skal að jafnaði miðuð við mismun ráðstöfunartekna og áætlaðs framfærslukostnaðar skv. grunnneysluiðmiðum Velferðarráðuneytis, en skal þó ekki vera lægri en 10.000 kr. á mánuði. Heimilt er að líta til sérstakra útgjaldaliða að beiðni sökunausar við ákvörðun um launaafdrátt.

Launagreiðanda er skylt að halda eftir af launum sökunausar að kröfu innheimtuaðila, til lúkningar krafna vegna sekta, sakarkostnaðar og jafnvirðisupptöku, svo og til lúkningar endurkrafa bóta- og gjafsóknarnefnda.

Heimilt er að gera aðför hjá launagreiðanda vegna launaafdráttar sem launagreiðandi hefur haldið eftir eða bar að halda eftir samkvæmt þessari grein.

Auk tillögu um heimild til launaafdráttar hefur IMST lagt til að lögfest verði heimild til skuldajafnaðar við inneignir sökunaus hjá ríkissjóði, en heimildir til skuldajafnaðar hafa hingað til ekki verið lögbundnar. Markmið tillögunnar var að taka af allan vafa um það hvort skuldajafna megi eður ei. Tillagan var svohljóðandi:

Heimilt er að skuldajafna sekt, sakarkostnaði, kröfu um jafnvirðisupptöku og endurkröfu bóta- eða gjafsóknarnefnda á móti inneign sökunausar vegna ofgreiddra skatta, barnabóta og vaxtabóta samkvæmt lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt.

IMST leggur til að úrræðum þessum verði bætt við 11. kafla laganna um innheimtuúrræði.



II. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 87. gr.

Ákvæðið kemur í stað 70. gr. nógildandi laga um fullnustu refsinga nr. 49/2005. Í 2. mgr. þeirrar greinar segir: *Heimilt er að leyfa að sekt sé greidd með afborgunum. Eigi skal þó veita lengri greiðslufrest en eitt ár frá því að sekt kemur til innheimtu. Heimilt er að veita lengri greiðslufrest ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi.*

Í fyrrgreindum tillögum til þáv. dóms- og mannréttindaráðuneytis var m.a. lagt til að ákvæði þessu yrði breytt á þann veg að heimilt yrði að semja til árs í senn án þess að sérstakar aðstæður þyrftu að vera fyrir hendi. Breytingin var lögð til vegna þess að framkvæmdin hafði verið sú um nokkurt skeið og talið rétt að hún samræmdist lögum. Síðan þá hefur framkvæmdinni hins vegar verið breytt og er sektarþolum nú gert að sýna fram á skerta greiðslugetu sína vilji þeir framlengja greiðslusamning umfram 12 mánuði. Sækja sektarþolar um slíkt á sérstöku umsóknareyðublaði til IMST og skila með því skattframtali ásamt þeim gögnum öðrum er þeir telja styðja umsókn sína. Greiðslugeta er í kjölfarið metin af starfsmönnum IMST og sektarþolum boðinn samningur við hæfi, með tilliti til fyrningar viðkomandi sekta.

Hefur þetta fyrirkomulag reynst betur en það sem áður var, heldur meira er um að samningar haldi og sektir innheimtast auk þess hraðar sökum hærri afborgana. Of rík tilhneiging var til þess að semja um greiðslur allt niður í 5.000 krónur á mánuði til lengri tíma, þótt raunin væri sú að greiðslugeta sektarþola væri almennt meiri. Rétt þykir að greiðslugeta sé höfð til hliðsjónar þegar gerðir eru samningar um svo lágar fjárhæðir. Þá hafa upplýsingar um greiðslugetu sektarþola einnig reynst mikilvægar við mat á því hvort innheimta sé fullreynd eða þýðingarlaus og hvort ákvörðun skuli tekin um beitingu vararefsingar. Í ljósi breyttrar framkvæmdar og árangurs sem af breytingunni hefur hlotist er það vilji IMST að ákvæði um heimildir til greiðslu sekta með afborgunum haldist óbreytt.

Um 88. gr.

Í stað orðasambandsins „með sannanlegum hætti“ í öðrum málslíð 1. mgr. 88. gr. leggur IMST til að notast verði við orðalagið „með þeim hætti sem áskilinn er við birtingu ákæru skv. 156. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála“. Er það talið skýrara orðalag um þann áskilnað sem gerður er til fullnægjandi birtingar tilkynningar um fyrirhugaða afplánun vararefsingar.

Um 92. gr.

Lagt er til að ákvæðið verði óbreytt frá nógildandi lögum um að lögreglustjóri annist framkvæmd eignarupptöku en ekki sýslumaður.



SÝSLUMAÐURINN Á NORÐURLANDI VESTRA

Um 93. gr.


Lagt er til að orðasambandið „eftir lögum um aðför“ verði fellt úr texta 1. mgr. 93. gr. frumvarpsins. Þá er lagt til að í stað orðsins „ókeypis“ í 2. mgr. 93. gr. verði notast við orðasambandið „án endurgjalds“.

III. Lokaorð

Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra (IMST) leggur áherslu á að frumvarpið verði skoðað betur með tilliti til skýrslna Ríkisendurskoðunar um eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar, innheimtuúrræði verði aukin og fésektir með því gerðar að þeim refsingum sem þeim er ætlað að vera. Markmið setningar ákvæða um innheimtuúrræði verði að fullnusta vararefsingar í fangelsi eða með samfélagsþjónustu heyri til undantekninga. Horfa verði til þess að vistun fanga er kostnaðarsöm fyrir ríkissjóð, sem auk þess verður af sektarfjárhæðinni þegar vararefsingu er beitt. Fulltrúar IMST eru reiðubúnir að koma á fund nefndarinnar til að fara yfir umsögnina sé eftir því leitað.

Virðingarfyllst,


Bjarni G. Stefánsson, sýslumaður


Erna B. Jónmundsdóttir, deildarstjóri


Birna Ágústsdóttir, lögfræðingur

Fylgiskjal:

Uppfærð drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fullnustu refsinga, lögum um meðferð sakamála og almennum hegningarlögum frá 14.9.2015.

**Drög að
frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fullnustu refsinga, lögum um meðferð
sakamála og almennum hegningarlögum.**

I. kafli

Breyting á lögum nr. 49/2005 um fullnustu refsinga

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verði á 70. gr. laganna:

- a) Í stað orðsins „lögreglustjórar“ í upphafi 1. mgr. kemur „sýslumaðurinn Norðurlandi vestra“. Síðari málslíður 1. mgr. fellur brott.
- b) 3. mgr. hljóði svo:
Hafi sekt hvorki verið greidd á tilskildum tíma né um hana samið skal hún án tafar innheimt skv. 70. gr. a. – 70. gr. d.
- c) Við 4. mgr. bætist svohljóðandi málslíður:
Þó er heimilt að ganga að veði sem tekið hefur verið fyrir sektarkröfu með fjárnámi, þó eigendaskipti hafi síðar orðið að hinni veðsettu eign.

2. gr.

Í stað orðsins „lögreglustjóri“ í 1. og 2. mgr. 71. og 73. gr. kemur „innheimtuaðili“.

Í stað orðasambandsins „með sannanlegum hætti“ í lokamálslið 1. mgr. 71. gr. kemur „með þeim hætti sem áskilinn er við birtingu ákæru skv. 156. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála“.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verði á 72. gr. gr. laganna:

- a) Í stað tölunnar 60.000 í 1. mgr. kemur „100.000“ og á eftir „40 klukkustundir“ kemur „en mest 240 klukkustundir“.
- b) Í stað orðsins „lögreglustjóri“ í 1. mgr. kemur „innheimtuaðili“.
- c) Orðið „sambærileg“ í 3. mgr. fellur brott.

4. gr.

74. gr. hljómar nú svo:

Um innheimtu sakarkostnaðar fer skv. 70. gr., að öðru leyti en því að heimilt er að krefjast greiðslu sakarkostnaðar úr dánarbúi sökunauts. Sama á við um innheimtu á kröfu um jafnvirðisupptöku, endurkröfu bótanefndar skv. lögum nr. 69/1995 og gjafsóknarnefndar skv. lögum nr. 91/1991.

5. gr.

Á eftir 70. gr. koma fjórar nýjar greinar, 70. gr. a. – 70. gr. d., svohljóðandi:

a) (70. gr. a.) Launaafdráttur

Innheimtuaðila er heimilt að fara fram á launaafdrátt við launagreiðanda sökunauts hafi krafa vegna sektar eða sakarkostnaðar, krafa um jafnvirðisupptöku eða endurkrafa bóta- eða gjafsóknarnefnda ekki verið greidd eða um hana samið innan tilskilins frests. Heimild þessi nær einnig til hvers kyns greiðslna sem sökunautur kann að fá frá öðrum aðilum en eiginlegum launagreiðanda, svo sem frá Tryggingastofnun ríkisins, Fæðingarorlofssjóði, Atvinnuleysistryggingasjóði, lífeyrissjóðum, tryggingafélögum o.s.frv.

Innheimtuaðila er heimilt að fara fram á launaafdrátt skv. 1. mgr. við vanefndir sökunauts á þegar gerðum greiðslusamningi.

Fjárhæð launaafdráttar skal að jafnaði miðuð við mismun ráðstöfunartekna og áætlaðs framfærslukostnaðar skv. grunnneysluviðmiðum Velferðarráðuneytis, en skal þó ekki vera lægri en 10.000 kr. á mánuði. Heimilt er að líta til sérstakra útgjaldaliða að beiðni sökunautar við ákvörðun um launaafdrátt.

Launagreiðanda er skylt að halda eftir af launum sökunautar að kröfu innheimtuaðila, til lúkningar krafna vegna sekta, sakarkostnaðar og jafnvirðisupptöku, svo og til lúkningar endurkrafa bóta- og gjafsóknarnefnda.

Heimilt er að gera aðför hjá launagreiðanda vegna launaafdráttar sem launagreiðandi hefur haldið eftir eða bar að halda eftir samkvæmt þessari grein.

b) (70. gr. b.) Skuldajöfnuður

Heimilt er að skuldajafna sekt, sakarkostnaði, kröfu um jafnvirðisupptöku og endurkröfu bóta- eða gjafsóknarnefnda á móti inneign sökunautar vegna ofgreiddra skatta, barnabóta og vaxtabóta samkvæmt lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt.

c) (70. gr. c.) Fullnusta

Innheimta má ógreidda sekt, sakarkostnað, kröfu um jafnvirðisupptöku eða endurkröfu bóta- og gjafsóknarnefnda, svo og eftirstöðvar slíkra krafna, með fjárnámi, eftir atvikum til viðbótar launaafdrætti og/eða skuldajöfnuði. Almennt skal innheimta kröfu með fjárnámi verði hún ekki uppgreidd innan 12 mánaða með launaafdrætti og/eða skuldajöfnuði.

Auk aðgangs að fasteigna- skipa- og ökutækjaskrá til eignakönnunar hefur innheimtuaðili heimild til að kanna eignir sem varðveittar kunna að vera í bönkum, sparisjóðum og öðrum fjármálafyrirtækjum, þ.m.t. innlán, hlutabréfa- og verðbréfaeign. Fjármálafyrirtæki er að beiðni skylt að upplýsa innheimtuaðila um eignastöðu viðskiptamanna sinna hjá fyrirtækinu.

d) (70 gr. d.)

Hafi sökunautur á síðustu 6 mánuðum fyrir brotadag eða frá brotadegi þar til rannsókn hófst ráðstafað fjármunum sínum eða átt þannig viðskipti að verulega frábrugðið þyki því sem almennt gerist, og ætla má fjárhag hans bágari fyrir vikið, getur innheimtuaðili gert aðför í verðmætum sem án slíks gernings hefðu verið í eigu sökunautar.

Sé ljóst að sökunautur heldur eftir nægilegum eignum til greiðslu skuldbindinga sinna skal heimildum samkvæmt 1. mgr. ekki beitt gagnvart honum eða viðsemjendum hans.

II. kafli

Breyting á almennum hegningarlögum nr. 19/1940.

6. gr.

1. mgr. 69. gr. hljóðar nú svo:

Gera má upptækan ávinning af broti og muni sem keyptir eru fyrir ávinninginn eða komið hafa í stað hans. Í stað upptöku ávinnings eða muna sem komið hafa í stað hans má með jafnvirðisupptöku gera upptæka fjárhæð sem svarar til ávinningsins í heild eða að hluta. Þegar ekki er unnt að færa fullar sönnur á fjárhæð ávinnings er heimilt að áætla fjárhæðina.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 83. gr. a.:

a) Í stað „3“ í 1. másl. 1. mgr. kemur „5“. 2. másl. fellur brott.

b) 2. mgr. hljóðar nú svo:

Hafi sektarþoli samið um greiðslu sektar, innt hlutagreiðslu hennar af hendi, beiðni um aðför borist sýslumanni eða ákvörðun um afplánun vararefsingar verið birt sektarþola innan fyrningarfresta skv. 1. mgr. lengjast þeir frestir um 2 ár. Að þeim tíma liðnum fellur fésekt niður svo og þær tryggingar fyrir greiðslu hennar sem kunna að hafa fengist með aðför eða öðrum hætti.

c) Við 4. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Jafnvirðisupptæka skv. 2. másl. 1. mgr. 69. gr. og 2. mgr. 69. gr. a. fellur þó ekki niður fyrr en liðin eru 10 ár frá því að unnt var að fullnægja ákvörðun um slíka upptöku.

d) Við greinina bætist ný málsgrein, 6. mgr., svohljóðandi:

Ákvæði 1. gr. laga nr. 142/2010 um breytingu á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991, með síðari breytingum, taka hvorki til fésektar né vararefsingar er við henni liggur við gjaldþrot sektarþola.

III. kafli

Breyting á lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008.

8. gr.

Á eftir 1. málslíð 71. gr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi:

Haldlagðir peningar skulu varðveittir á sérstökum vörslureikningi hjá sýslumanninum á Norðurlandi vestra.

9. gr.

Á eftir orðinu „lögregla“ í 1. mgr. 88. gr. bætist við „eða innheimtuaðili“.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 221. gr.:

- a) Á eftir orðinu „úrskurði“ í 1. mgr. kemur „viðurlagaákvörðun eða lögreglustjórased“.
- b) Við 2. mgr. bætist svohljóðandi málslíður: „Ráðherra er heimilt að setja reglur um nánari framkvæmd samkvæmt þessari grein“.
- c) Á eftir 2. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Sakarkostnaður sem sakfelldum manni er gert að greiða samkvæmt dómi, úrskurði, viðurlagaákvörðun eða lögreglustjórased fyrir á 10 árum. Um fyrningu sakarkostnaðar fer að öðru leyti eftir ákvæðum laga um fyrningu kröfuréttinda nr. 150/2007.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta

Inngangur

Frumvarp þetta er upphaflega samið í kjölfar skýrslu Ríkisendurskoðunar, Eftirlit með innheimtu sekta og sakarkostnaðar, sem kom út í júní 2009. Niðurstöður skýrslunnar benda til þess að ýmsir ágallar sé á núverandi regluverki um innheimtuna, sem m.a. valda ósamræmi innan eðlislíkra málaflokka og hafa áhrif á skilvirkni refsinga. Niðurstöður síðari skýrslu Ríkisendurskoðunar sem kom út árið 2012 bentu enn til þess sama. Frumvarpið hefur nú verið endurskoðað og það uppfært, m.a. með tilliti til þeirra breytinga sem átt hafa sér stað frá upphaflegri samningu þess.

Með frumvarpinu er ætlunin að bæta og skýra reglur um innheimtu sekta og sakarkostnaðar, svo og krafna um jafnvirðisupptöku og endurkrafna bóta- og gjafsóknaneftnda, efla innheimtukerfið og skýra reglur um fyrningu viðkomandi innheimtukrafna. Talið er nauðsynlegt að auknar heimildir verði veittar innheimtumiðstöð sýslumannsins á Norðurlandi vestra til innheimtu þessara krafna. Þá er það er einnig samhljóða álit Ríkisendurskoðunar og Fangelsismálastofnunar að efla þurfi til muna úrræði yfirvalda til innheimtu sekta, þannig að til undantekninga heyri að fésektir séu fullnustaðar með vararefsingu, en mikið hefur borið á því að hærri sektir séu fullnustaðar með þeim hætti. Þykir rétt að líta til nágrannalanda í þessu

sambandi og miða breytingar á íslenskum lögum við það sem gefist hefur vel á hinum norðurlöndunum.

Árið 2006 var embætti sýslumannsins á Blönduósi (nú Norðurlandi vestra) falin innheimta á sektum og sakarkostnaði á landsvísu, sbr. rgl. 208/2006, og er það sérstök deild innan embættisins, innheimtumiðstöð, sem annast innheimtuna. Þann 18. júní 2010 fór þáverandi Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti þess á leit við embættið, í kjölfar fyrrnefndrar skýrslu Ríkisendurskoðunar, að það kæmi með tillögur að úrbótum á innheimtulöggjöfni, innheimtukerfinu og fyrningu skulda sem heyra undir verksvið embættisins. Miðað er að breytingum á lögum um fullnustu refsinga nr. 49/2005, almennum hegningarlögum nr. 19/1940 og lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008, í samræmi við niðurstöður skýrslu Ríkisendurskoðunar, reynslu annarra ríkja svo og álit og reynslu innheimtumiðstöðvar sýslumannsins á Norðurlandi vestra annars vegar og Fangelsismálastofnunar hins vegar.

Innheimta sekta og sakarkostnaðar á norðurlöndunum

Í skýrslu sinni gerði Ríkisendurskoðun m.a. grein fyrir innheimtu sekta á norðurlöndunum og kom þar fram að heimildir til að kanna fjárhag sektarþola eru almennt mun víðtækari en hér á landi. Afdráttur af launum mun t.a.m. vera meginreglan í Noregi, Danmörku og Svíþjóð sé ekki samið um sektir, og þá hafa þarlendir innheimtuaðilar m.a. aðgengi að fjárhagsupplýsingum úr bankakerfinu og frá skattyfirvöldum. Í niðurstöðum skýrslunnar kemur fram að engin rök séu til að takmarka aðgengi innheimtumiðstöðvar að fjárhagsupplýsingum í meira mæli en gert sé í nágrannaríkjunum.¹

Í ljósi þessa sendi IMST spurningalista til innheimtuaðila sekta og sakarkostnaðar í Noregi, Danmörku og Svíþjóð, um heimildir og aðgengi þeirra að upplýsingum í tengslum við innheimtuna. Eftirfarandi samantekt má gera á svörum þeirra:

Svíþjóð:

Í Svíþjóð er það Kronofogdemyndigheten (KFM) sem sér um innheimtu á sektum og sakarkostnaði. Innheimta sekta heyrir til opinberra mála og fer málsmeðferð eftir Bötverkstillighetslagen (1979:189), en innheimta sakarkostnaðar fer eftir almennum reglum einkamálaréttarins.² Við innheimtu sekta og sakarkostnaðar er launaafdráttur meginreglan, en heimild til slíks er fengin í 7. kafla sænsku fullnustulaganna (Utsökningsbalken (1981:774)). Við ákvörðun um launaafdrátt er miðað við mismun ráðstöfunartekna og framfærslukostnaðar viðkomandi einstaklings, en ekki er litið sérstaklega til eignastöðu. Reglur um launaafdrátt gilda einnig um hvers kyns aðrar tekjur, svo sem atvinnuleysisbætur, örorkubætur og launatengd hlunnindi.³ Þá hefur KFM aðgang að rafrænum gögnum úr skattagrunni, fasteignaskrá, ökutækjaskrá og verðbréfaskrá. Aðgengi að bankaupplýsingum er að mestu handvirkt, en KFM

¹ Skýrsla Ríkisendurskoðunar, bls. 31

² „Indrivning av böter är dock ett almmant mål som är reglerat i Bötverkstillighetslagen, medan rattegångskostnader följer vanliga civilrättsliga reglerna för enskilda mål“ 1a. svar på frågor

³ „Svar på frågor om indrivning och verkställighet“, 3a-3e

hefur ekki aðeins heimild til eignakönnunar hjá bönkum heldur einnig víðtækar heimildir til afdráttar af innlánsreikningum.⁴ Í Svíþjóð fyrnast allar sektir á 5 árum án möguleika á framlengingu, en sakarkostnaður og skaðabætur fyrnast á 10 árum og gilda um rof fyrningar almennar reglur. Ekki eru sérstakar heimildir eða reglur um niðurfellingu sakarkostnaðar, og kemur slíkt helst til með e.k. greiðsluáðlögun.⁵

Noregur:

Í Noregi hefur Statens innkrevingsentral (SI) heimild til að krefjast upplýsinga hjá fasteigna- og skipaskrá, ökutækjaskrá, bankaskrá, verðbréfaskrá, vinnuveitendaskrá og tryggingaskrá, þegar „nauðungarinnheimta“ hefst. Finnist eignir má beita fjárnámi eða launaafdrætti til innheimtu sekta, skaðabóta og sakarkostnaðar. Meðalhófsreglan ræður því að innheimta er almennt reynd með launaafdrætti áður en fjárnám kemur til skoðunar, enda er launaafdráttur talinn vera mun vægara innheimtuúrræði gagnvart skuldara. Ekki er heimild til afdráttar af bankareikningum, en fjárnám má gera í innstæðum í bönkum að því leyti sem þær teljast ekki nauðsynlegar til framfærslu skuldans. Sektir, skaðabætur og sakarkostnaður fyrnast jafnt á 10 árum. Niðurfelling sakarkostnaðar er á höndum dómsmálaráðuneytisins, en niðurfellingar sekta geta einnig komið til, ýmist af hálfu ákærvalds eða norska konungsins.

Danmörk:

Í Danmörku er líkt og í Noregi og Svíþjóð heimilt að innheimta sektir og sakarkostnað með launaafdrætti og er þá notast við fyrirfram ákveðið hlutfall miðað við tekjur. Aðeins er innheimt með fjárnámi þegar innheimta með launaafdrætti er árangurslaus eða þegar um háar fjárhæðir er að ræða. Til eignakönnunar hefur SKAT aðgang að eigna- og tekjuupplýsingum skuldara, þ.m.t. heimild til að fá uppgefna stöðu bankareikninga. Í Danmörku fyrnast sektir ýmist á 5 eða 10 árum en ekkert rof er á fyrningu. Sakarkostnaður og skaðabætur fyrnast á 10 árum, upptaka á 5 árum en rjúfa má fyrningu með nýjum dómi og hefst þá nýr 10 ára fyrningafrestur. Ekki kemur til niðurfellingar sakarkostnaðar nema innheimta hafi verið reynd í a.m.k. 5-7 ár.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir breytingum á 70. gr. laga um fullnustu refsinga. Í a-lið er lagt til að lögbundið verði að sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra sjái um innheimtu sekta, en nú er það ákveðið í reglugerð nr. 208/2006 um innheimtu sekta og sakarkostnaðar. Í b-lið er lagt til að horfið verði frá núverandi orðalagi 3. mgr. 70. gr. um að sekt skuli innheimt með fjárnámi hafi hún ekki verið greidd á tilskildum tíma en þess í stað skuli hún tafarlaust innheimt með þeim úrræðum sem lögð eru til með 70. gr. a. – 70. gr. c. Þá er í c-lið hnykktt á því að heimilt sé

⁴ Sama heimild, svar 4a-4c

⁵ Sama heimild

að ganga að veði þrátt fyrir að eigendaskipti hafi átt sér stað á hinni fjárumdu eign. Var talið rétt að tekið yrði á þessu með skýrum hætti í lögnum til að eyða mögulegri réttaróvissu sem skapast gæti að þessu leyti. Þá er reglunni ætlað að koma í veg fyrir gerð málamyndagerninga til að freista þess að skjóta undan eignum sem teknar hafa verið fjárnámi vegna sekta.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa

Um 3. gr.

Lagt er til að sett verði þak auk lágmarks á upphæð sektar sem heimilt er að fullnusta með ólaunaðri samfélagsþjónustu. Þannig er aðeins gert ráð fyrir að sektir á bilinu 100.000 til 1.000.000 verði hægt að fullnusta með samfélagsþjónustu, en hærri og lægri sektir verði að greiða ella afplána vararefsingu í fangelsi. Ákvæðinu er ætlað að auka varnaðaráhrif hærri fésekta og sporna gegn því að slíkar sektir séu fullnustaðar með vinnuframlagi sem kann að vera í litlu samhengi við ávinning af broti. Raunin hefur verið sú að hærri sektir eru iðulega gerðar upp með samfélagsþjónustu, og voru m.a. rúmlega 80% sekta yfir 8 milljónum króna fullnustaðar með samfélagsþjónustu árið 2007.⁶

Um 4. gr.

Lagt er til að sami háttur sé hafður á innheimtu sakarkostnaðar, kröfu um jafnvirðisupptöku og endurkröfu bóta- og gjafsóknarnefnda og gildir um innheimtu sekta, nema að því leyti að heimilt verði að krefjast greiðslu þessara krafna úr dánarbúi sökunauts. Eðlilegt verður að telja að dánarbú sæti ekki refsingu sem látnum manni var gerð í lifanda lífi í formi sektar. Önnur sjónarmið gilda þó um sakarkostnað, kröfu um jafnvirðisupptöku og endurkröfu bóta- og gjafsóknarnefnda enda þær einkaréttarlegs eðlis í reynd og lúta öðrum lögmaum í kröfuréttarlegu tilliti en sektir.

Um 5. gr.

Í 5. gr. er gerð tillaga að fjórum nýjum ákvæðum um innheimtuúrræði. Álitið hefur verið að efla þurfi til muna innheimtuúrræði yfirvalda í þessum málaflokki, þá ekki síst úrræði til innheimtu sekta en aukin innheimtuúrræði til þess fallin að fækka þeim tilfellum þar sem fésektir eru fullnustaðar með fangelsisvist eða samfélagsþjónustu. Þá eru aukin úrræði til innheimtu sakarkostnaðar og eignakönnunar talin nauðsynleg til að skilyrði undantekningarákvæðis 2. mgr. 221. gr. sakamálalaga nr. 88/2008 um niðurfellingu sakarkostnaðar verði skilvirkara, en þar segir að falla beri frá kröfu um sakarkostnað liggja nægilega ljóst fyrir að sakfelldur maður hafi hvorki eignir né tekjur til að standa straum af

⁶ Skýrsla Ríkisendurskoðunar, bls. 36-37

sakarkostnaði sem honum hefur verið gert að greiða. Auknar heimildir innheimtumiðstöðvar til eigna- og tekjukönnunar yrðu til þess að einfalda mat að þessu leyti verulega.

Í a-lið greinarinnar er gerð tillaga að nýju ákvæði um launaafdrátt, 70. gr. a., en heimild til launaafdráttar hefur hingað til ekki verið til staðar í íslenskum lögum. Gert er ráð fyrir að launaafdráttur verði meginregla í innheimtu sekta, sakarkostnaðar og endurkrafna bóta- og gjafsóknanefnda hafi krafa ekki verið greidd eða um hana samið innan þess greiðslufrests sem gefinn er við upphaf innheimtu. Með því þykir meðalhóf betur tryggt en hingað til hefur verið, enda er launaafdráttur almennt álitinn mun vægara innheimtuúrræði en fjárnám og nauðungarsala. Til að tryggja skilvirgni launaafdráttar er farin sú leið að skylda launagreiðanda til að draga frá launum skv. ákvörðun IMST, en heimilt verði að gera aðför hjá launagreiðanda sem ekki sinnir skyldu sinni til frádráttar eða skilar ekki þegar frádraginni fjárhæð.

Í b-lið er gerð tillaga að nýju ákvæði um heimildir til skuldajafnaðar við inneignir sökunauts hjá ríkissjóði, 70. gr. b., en heimildir til skuldajafnaðar hafa hingað til ekki verið lögbundnar. Er markmiðið með greininni að binda slíkar heimildir í lög og taka með því af allan vafa um það hvort skuldajafna má eður ei.

Í c-lið er gerð tillaga að nýju ákvæði um fullnustu, 70. gr. c., en þar er kveðið á um að innheimta megi ógreidda sekt, sakarkostnað, kröfu um jafnvirðisupptöku og endurkröfur bóta- og gjafsóknarnefnda, og eftirstöðvar þessara krafna, með fjárnámi, eftir atvikum til viðbótar launaafdrætti og/eða skuldajöfnuði. Gert er ráð fyrir að almennt skuli innheimta fara fram með launaafdrætti og/eða skuldajöfnuði ef sýnt þykir að krafa muni greiðast upp með þeim hætti innan 12 mánaða. Fjárnámi verður almennt beitt til viðbótar verði ekki talið að krafan verði að fullu greidd innan þess tíma, en kröfu má einnig innheimta með fjárnámi einu og sér þyki aðstæður mæla sérstaklega með því. Í síðari málsgrein ákvæðisins er grein gerð fyrir eignakönnunarheimildum innheimtuaðila, en lagt er til að þær verði nokkuð rýmri en hingað til hefur verið. Er þar fyrst og fremst um að ræða heimildir til eignakönnunar í bönkum, sparisjóðum og öðrum fjármálafyrirtækjum, en þar er löggjöfin löguð að því sem tíðkast í nágrannaríkjum. Slík heimild er talin mikilvæg þeim tilgangi að lágmarka fullnustu fésekta með fangelsisvist og samfélagsþjónustu, en takmarkaðar heimildir til eignakönnunar valda því m.a. að innheimta er oftár ella talin árangurslaus og vararefsingu því beitt í ríkari mæli.

Í d-lið er tillaga gerð að nýju ákvæði, 70. gr. d., er feli í sér heimild innheimtuaðila til að krefjast aðfarar til tryggingar kröfum sínum hjá þriðja aðila, hafi sökunautur ráðstafað til viðkomandi aðila fjármunum eða átt þannig viðskipti að verulega frábrugðið þyki því sem almennt gerist. Er aðeins átt við að aðför megi gera í viðkomandi eign eða fjármunum, og þá aðeins að ljóst sé talið að sökunautur haldi ekki eftir nægilegum efnum til greiðslu skuldbindinga sinna. Gert er ráð fyrir að heimildinni verði aðeins beitt í undantekningartilvikum þegar ljóst þykir að um undanskot eigna hafi verið að ræða. Fyrirmynd reglunnar er sótt í 57. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003, er fjallar um óvenjuleg skipti í fjármálum, þar sem skattyfirvöldum er heimilt að skattleggja fjármuni sem með slíkum hætti eru fluttir milli aðila.

Um 6. gr.

Í 6. gr. eru lagðar til nokkrar breytingar á núverandi 1. mgr. 69. gr. Helst er um að ræða orðalagsbreytingu þar sem lagt er til að hugtakið jafnvirðisupptaka verði notað í lögnum yfir upptöku fjárhæðar sem svarar til ávinnings af broti í heild eða að hluta. Jafnvirðisupptaka er þannig með vissum hætti aðgreind frá „beinni“ eignarupptöku, en nokkur eðlismunur þykir vera á þessum tveimur tegundum upptöku og mögulegum eftirmálum þeirra sem gerir aðgreiningu nauðsynlega.

Um 7. gr.

Í a-lið greinarinnar er gert ráð fyrir þeirri breytingu að allar sektir fyrnist á 5 árum, óháð fjárhæð. Þá er í b-lið kveðið á um þá breytingu að greiðslusamningur, innborgun og aðfararbeiðni slíti fyrningu fésektar og lengi fyrningarfresti um 2 ár, en ekki þurfi lengur að koma til fjárnám í eign eða samskonar trygging fyrir kröfu þannig að fyrning slitni. Gert er ráð fyrir að fyrning slitni jafnt gagnvart fésekt og vararefsingu hennar við gerð samnings, innborgun, móttöku sýslumanns á aðfararbeiðni og við birtingu ákvörðunar um afplánun vararefsingar. Í c-lið er lagt til að nýjum málslið verði bætt við 4. mgr. 83. gr. a., þar sem kveðið er á um 10 ára fyrningu á jafnvirðisupptökukröfum. Er talið eðlilegt að slíkum kröfum sé ætlaður lengri fyrningartími en upptöku á munum, enda verður með jafnvirðisupptöku til fjárkrafa samkvæmt dómi sem innheimta þarf eftir almennum reglum. Þykir eðlilegt að fyrningartími slíkrar upptökukröfu verði ákveðinn 10 ár.

Um 8. gr.

Í 8. gr. er lagt til að innheimtuaðili sekta og sakarkostnaðar, auk lögreglu, geti krafist kyrrsetningar til tryggingar greiðslu sektar, sakarkostnaðar og upptöku ávinnings ef hætta þykir á að eignum verði ella skotið undan eða þær glatist eða rýrni að mun. Gert er ráð fyrir að heimildin sé ekki aðeins til staðar á rannsóknarstigi, heldur einnig á síðari stigum, t.a.m. meðan mál eru til meðferðar hjá dómstólum og á innheimtustigi. Þykir því nauðsynlegt að innheimtuaðila sé heimilt að krefjast kyrrsetningar, en heimildin sé ekki einskorðuð við lögreglu sem hefur mál aðeins til meðferðar á rannsóknarstigi.

Um 9. gr.

Lagt er til að nýr málsliður komi á eftir 1. másl. 71. gr. laganna, þar sem kveðið er á um að varsla haldlagðra peninga á landsvísu verði hjá sýslumanninum á Norðurlandi vestra. Þannig verði allir peningar sem haldlagðir eru við rannsókn sakamála varðveittir á sama stað en ekki hjá hverju lögregluembætti fyrir sig. Talið er mikilvægt að innheimtumiðstöð sýslumannsins á Norðurlandi vestra hafi í ljósi starfsemi sinnar yfirsýn yfir haldlagða fjármuni í sakamálum, enda algengt að krefjast megi tryggingar í slíkum fjármunum fyrir óinnheimtum kröfum auk þess sem heimild til kyrrsetningar skv. 88. gr. hefur fram að þessu verið vannýtt af lögreglu. Ítrekað hefur því komið fyrir að aðilar hafi fengið haldlagða peninga afhenta þrátt fyrir að eiga ógreiddar sektir og sakarkostnað, en þá hefur kyrrsetningu ekki verið beitt eða innheimtumiðstöð ekki fengið upplýsingar um fjármuni í vörslum lögregluembættis. Því er talið

að innheimtuárangur muni aukast verulega hafi innheimtumiðstöð sýslumannsins á Norðurlandi vestra yfirumsjón með vörslu haldlagðra peninga og geti eftir atvikum gert aðför í slíkum fjármunum til tryggingar kröfum sínum.

Um 10. gr.

Í a-lið er kveðið á um að sakarkostnaður sem sakfelldum manni er gert að greiða samkvæmt lögreglustjórasekt verði meðal þess sakarkostnaðar sem innheimtur skal hjá sakfelldum manni, en engin rök mæla með því að sakarkostnaður sem mönnum er gert að greiða samkvæmt lögreglustjórasekt skuli ekki innheimtur sem annar sakarkostnaður. Þá er með b-lið gert ráð fyrir að ráðherra geti sett sérstakar reglur um niðurfellingu sakarkostnaðar, þ.m.t. hvenær þótt getur liggja nægilega ljóst fyrir að sakfelldur maður hafi hvorki eignir né tekjur til að standa straum af sakarkostnaði. Í c-lið er gerð tillaga að nýrri málsgrein um fyrningu sakarkostnaðar, en með nýjum lögum um fyrningu nr. 150/2007 urðu reglur um 10 ára fyrningu sakarkostnaðar nokkuð óskýrari en fram að því hafði verið. Í málsgreininni er því með skýrum hætti kveðið á um 10 ára fyrningu sakarkostnaðar, og með því ætlunin að eyða réttaróvissu sem kann að hafa orðið til að þessu leyti.

Blönduósi, 15.09.2015

Bjarni G. Stefánsson, sýslumaður

Erna B. Jónmundsdóttir, deildarstjóri

Birna Ágústsdóttir, lögfræðingur