

156. löggjafarþing 2025.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um meðferð sakamála, lögreglulögum, almennum hegningarlögum, lögum um fullnustu refsinga og lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka (endurheimt ávinnings af brotum o.fl.).

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

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

1. gr.

Á eftir 1. mgr. 55. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Fjármálaframtækjum og öðrum þjónustuveitendum er skylt að verða við kröfu lögreglu um upplýsingar eða gögn, þótt þau séu háð þagnarskyldu, enda beinist rannsókn að broti sem varðað getur að lögum fjögurra ára fangelsi og ætla má að upplýsingarnar hafi þýðingu fyrir rannsókn málsins.

2. gr.

Í stað orðanna „eða að þeir kunni að verða gerðir upptækir“ í 1. málsl. 1. mgr. 68. gr. laganna kemur: að þeir kunni að verða gerðir upptækir eða settir til tryggingar greiðslu sektar eða sakarkostnaðar.

3. gr.

Á undan 1. mgr. 88. gr. laganna kemur ný málsgrein sem orðast svo:

Ekki er heimilt að gera fjárnám samkvæmt lögum um aðför eða krefjast nauðungarsölu samkvæmt lögum um nauðungarsölu á mun eða eign sem lagt hefur verið hald á eða kyrrsett á grundvelli laga þessara.

II. KAFLI

Breyting á lögreglulögum, nr. 90/1996.

4. gr.

4. mgr. 8. gr. laganna orðast svo:

Héraðssaksóknari skal starfrækja einingu sem vinnur að endurheimt og upptöku ávinnings af hvers kyns refsiverðri háttsemi og hefur umsjón með haldlögðum, kyrrsettum og upptækum eignum og munum í samræmi við reglur sem ráðherra setur. Í því skyni skal einingin hafa gagnkvæmt samstarf við önnur lögregluembætti og stjórnvöld.

III. KAFLI

Breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940.

5. gr.

1. mgr. 69. gr. laganna orðast svo:

Gera má upptækan ávinning af broti og muni sem keyptir eru fyrir ávinninginn eða komið hafa í stað hans. Jafnframt má gera upptæka fjárhæð eða önnur haldlögð verðmæti eða dæma viðkomandi til greiðslu fjárhæðar sem svarar til ávinnings í heild eða að hluta. Þegar ekki er unnt að færa fullar sönnur á fjárhæð ávinnings er heimilt að áætla fjárhæðina.

6. gr.

Í stað orðanna „sem svarar til andvirðis „ í 5. mgr. 69. gr. b laganna kemur: eða dæma viðkomandi til greiðslu fjárhæðar sem svarar til .

7. gr.

5. mgr. 69. gr. d laganna fellur brott.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 69. gr. f laganna:

a. 3. mgr. fellur brott.

b. Í stað orðanna „má þá gera þau upptæk“ í 4. mgr. kemur „renna þau þá í ríkissjóð“.

9. gr.

Á eftir 69. gr. f laganna kemur ný grein, 69. gr. g., svohljóðandi:

Ef ekki vitað hver hefur gerst brotlegur, hver er eigandi eða handhafi eigna eða réttinda eða viðkomandi er látinn eða hefur ekki þekktan dvalarstað hér á landi má beita upptöku án þess að nokkur sé ákærður með úrskurði skv. XXVII. kafla laga um meðferð sakamála.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um fullnustu refsinga, nr. 15/2016.

10. gr.

Við 1. mgr. 92. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Um innheimtu upptækra fjármuna skv. VII. kafla A almennra hegningarlaga fer eftir 1. mgr. 87. gr.

11. gr.

Í stað orðanna „og sakarkostnað“ í 1. mgr. 93. gr. laganna kemur: sakarkostnað og upptæka fjármuni.

V. KAFLI

Breyting á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018.

12. gr.

3. mgr. 37. gr. a laganna orðast svo:

Starfsmenn skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og eftirlitsaðila samkvæmt lögum þessum skulu hafa aðgang að skránni í þeim tilgangi að uppfylla skyldur sínar samkvæmt

lögum þessum. Þá skulu starfsmenn annarra stjórnvalda sem hafa með höndum að koma í veg fyrir, rannsaka og saksækja brot er varða peningabætti og fjármögnun hryðjuverka hafa aðgang að skránni í þeim tilgangi að uppfylla skyldur sínar samkvæmt þeim lögum sem um þau stjórnvöld gilda.

13. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2025.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu í tilefni alþjóðlegra skuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist í tengslum við aðgerðir gegn peningabætti. Í fyrsta lagi er um að ræða breytingar á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008, að því er varðar heimildir lögreglu við öflun gagna, haldlagningu og kyrrsetningu. Í öðru lagi á lögreglulögum, nr. 90/1996, að því er varðar skipulag við endurheimt ávinnings af afbrotum hjá lögreglu. Í þriðja lagi á ákvæðum almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er varða upptöku ávinnings. Þær breytingar hafa jafnframt í för með sér breytingar á öðrum lögum, þ.e. á lögum um fullnustu refsinga, nr. 15/2016, og lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Það er opinber stefna íslenskra stjórnvalda að íslensk löggjöf skuli á hverjum tíma innihalda fullnægjandi varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og uppfylla þær alþjóðlegu kröfur sem gerðar eru til varna gegn slíkum brotum. Er lögð sérstök áhersla á að framangreint eigi við um heimildir til að fyrirbyggja, rannsaka og saksækja fyrir slík brot. Þær alþjóðlegu kröfur sem hér eiga við leiðir af aðild Íslands að alþjóðlega fjármálaaðgerðahópnum FATF (e. Financial Action Task Force), en frá aðild að FATF árið 1991 hefur Ísland skuldbundið sig til að samræma löggjöf og reglur hér á landi að tilmælum FATF, sem eru 40 talsins. FATF gerir úttektir á því hvernig aðildarríkjum hefur tekist til við að innleiða tilmælin og efla að öðru leyti varnir sínar þegar kemur að peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og fjármögnun og útbreiðslu gereyðingarpopna. Í október 2023 var tilmælum FATF er tengjast endurheimt ávinnings af afbrotum breytt. Í stuttu máli fela þær í sér breytingu á tilmælum FATF nr. 4 um haldlagningu, kyrrsetningu, frystingu og upptöku ávinnings og tilmælum nr. 38 um gagnkvæma réttaraðstoð, auk tilmæla nr. 30 og 31 varðandi skyldur og heimildir löggæslustofnana og rannsóknaraðila. Þá er lögð áhersla á að til staðar sé stjórnvald sem hafi það hlutverk að endurheimta ólögmetan ávinning með skilvirkum hætti (e. asset recovery office). Breytt tilmæli hafa þegar tekið gildi og verða til grundvallar í fimmtu úttekt FATF á vörnum Íslands, sem hefst um miðbik ársins 2026. Af þeim sökum er mikilvægt að skilvirk vinna hefjist við innleiðingu tilmælanna sem allra fyrst, sem hefur í för með sér að nauðsynlegt þykir að breyta lögum að því er varðar heimildir sem tengjast framangreindum tilmælum.

Þær breytingar varða heimildir lögreglu til að afla fjármálaupplýsinga við rannsókn mála, til haldlagningar og kyrrsetningar samkvæmt ákvæðum laga um meðferð sakamála. Í annan stað stofnanaumgjörð við umsýslu og utunumhald, á fjármunum og öðrum verðmætum sem sætt hafa haldlagningu, kyrrsetningu eða upptöku, samkvæmt ákvæðum lögreglulaga. Loks er talin þörf á að skýra og rýmka upptökuheimildir samkvæmt almennum hegningarlögum til að

tryggja að unnt sé að gera upptækan ávinning af hvers kyns broti óháð því hvort honum hafi verið komið undan og er í því skyni annars vegar kveðið á um það nýmæli að unnt verði að dæma einstakling til að greiða fjárkröfu sem samsvarar virði ávinnings. Hins vegar er skerpt á heimildum til upptöku í þeim tilvikum er upptökuþoli er látinn eða finnst ekki og viðkomandi ákvæði útfærð nákvæmar en nú er gert í lögum. Með breytingum þessum er lagaumhverfið einnig fært til betra samræmis við það sem gildir annars staðar á Norðurlöndunum, eins og rakið er í kafla 3.3.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með endurheimt ávinnings (e. asset recovery) er átt við allan feril hjá stjórnvöldum sem miðar af því að endurheimta ávinning afbrota, þ.e. frá því að kennsl hafa verið borin á ávinning, hann rakinn, metinn, tryggður, gerður upptækur og honum eða jafnvirði hans ráðstafað. Þær breytingar sem kveðið er á um í frumvarpinu lúta að stofnana- og lagaumgjörð er varðar endurheimt af ávinningi afbrota, í því skyni að gera lagaheimildir er lúta að aðgerðum lögreglu og ákærvalds til að bera kennsl á, rekja og tryggja ávinning brota í því skyni að gera upptöku hans skýrari og skilvirkari í framkvæmd.

Í frumvarpinu eru því lagðar til breytingar á lögum um meðferð sakamála er varða heimildir til að afla fjármálaupplýsinga án þess að krefjast þurfi dómsúrskurðar, til haldlagningar og kyrrsetningar. Þegar fjármálakerfið er misnotað til að þvætta ávinning afbrota eru oft háar fjárhæðir sendar með skjótum hætti á milli bankareikninga. Það er því afar mikilvægur þáttur í meðferð ákveðinna mála, er varða skipulagða brotastarfsemi, að lögregla geti fengið upplýsingar um fjármálaupplýsingar fljótt og örugglega. Tafir á slíku aðgengi hindra greiningu lögreglu og geta valdið því að ekki takist að endurheimta ávinning af refsiverðri háttsemi sem hald ætti að leggja á.

Líkt og áður greinir er markmið breytinganna m.a. að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur gengist undir, nánar tiltekið kröfur FATF er varða endurheimt ávinnings.

3.1. Breytingar á lögum um meðferð sakamála, nr. 88/2008.

Lagðar eru til breytingar á lögnum sem varða skyldu fjármálafyrirtækja til að verða við kröfum lögreglu um upplýsingar eða gögn þótt þau séu háð þagnarskyldu. Jafnframt eru lagðar til breytingar á ákvæðum laganna er varða haldlagningu og kyrrsetningu muna.

3.1.1. Skylda fjármálafyrirtækja til að veita upplýsingar.

Lagt er til að skylda á fjármálafyrirtæki og aðra þjónustuveitendur verði leidd í lög þess efnis að þeim verði gert skylt að láta af hendi upplýsingar eða gögn sem þær hafa undir höndum. Upplýsingar eða gögn verða þó aðeins afhent vegna rannsóknar tiltekins sakamáls og þá aðeins ef meint brot varðar að lögum fjögurra ára fangelsi og ætla má að upplýsingarnar geti skipt miklu máli fyrir rannsókn málsins. Með frumvarpi þessu er því verið að bregðast við tilmælum FATF og tryggja að íslensk stjórnvöld uppfylli alþjóðlegar skuldbindingar sem þau hafa gengist undir auk þess að færa regluverkið til samræmis við það sem gildir annars staðar á Norðurlöndunum.

Tilfni þessara breytinga má meðal annars rekja til úttektar FATF á vörnum Íslands gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka sem fram fór á árinu 2017. Í niðurstöðum úttektarinnar kom m.a. fram gagnrýni á að afla þurfi dómsúrskurðar til að fá upplýsingar hjá fjármálafyrirtækjum sem leitt getur til óþarfa tafa á rannsóknum sakamála. Í því samhengi má benda á að samkvæmt upplýsingum dómsmálaráðuneytisins voru samtals 204 kröfur þessa

efnis lagðar fyrir dómstóla á árinu 2024. Af þeim var einni kröfu hafnað og níu samþykktar að hluta.

Önnur eftirlitsstjórnvöld, á borð við skattyfirvöld og Fjármálaeftirlitið, hafa nú þegar heimildir að lögum til að leita eftir upplýsingum hjá fjármálafyrirtækjum sem hafa síðan eftir atvikum ratað inn í málgögn þeirra mála sem þær stofnanir hafa vísað til lögreglu til frekari rannsóknar og saksóknar. Í þeim efnunum er vísað til 94. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt um heimildir ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra og 9. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, hvað varðar Fjármálaeftirlitið. Þar að auki hefur skrifstofa fjármálagreininga lögreglu aðgang að slíkum upplýsingum. Standa því sterk rök til þess að gæta samræmis að þessu leyti og heimila jafnframt lögreglu aðgang að slíkum upplýsingum án þess að leita þurfi eftir úrskurði dómara hverju sinni.

Í norskum réttarfarslögum er að finna ákvæði sambærilegt því og mælt er fyrir um í frumvarpinu en þar byggir heimildin á ákvörðun ákæranda. Í sænskri og finnskri löggjöf er mælt fyrir um afnám þagnarskyldu til handa lögreglu í sérlögum um fjármálafyrirtæki. Má telja að sú leið sem farin hefur verið í Noregi vera í samræmi við íslenska lagaframkvæmd og að heimild lögreglu verði komið fyrir í lögum um meðferð sakamála. Með þeim hætti má jafnframt tryggja að öflun fjármálaupplýsinga teljist hluti af rannsókn þess sakamáls sem nauðsynlegt er að fram fari hverju sinni og endurspeglar mikilvægi þess að sá hluti fari fram með skilvirkum hætti.

3.1.2. Heimild til haldlagningar.

Í frumvarpinu er kveðið á um breytingar á 68. gr. laganna um haldlagningu sem ætlað er að rýmka gildissvið þess ákvæðis. Í núgildandi ákvæði kemur fram að lagt skuli hald á muni, þar á meðal skjöl, ef ætla megi að munirnir ellegar hlutir eða upplýsingar sem þeir hafa að geyma hafi sönnunargildi í sakamáli, hafi verið aflað á refsiverðan hátt eða kunni að verða gerðir upptækir með dómi. Með breytingunni verður inntak og gildissvið 68. gr. rýmkað þannig að heimilt verði að leggja hald á muni til að tryggja greiðslu sektar og sakarkostnaðar, eins og nú er heimilt með því að beita kyrrsetningu. Miðað við reynslu lögreglu og ákærvalds er haldlagning fjármuna tryggari ráðstöfun og skilvirkari en kyrrsetning. Eru fjármunir almennt haldlagðir og varslaðir á bankareikningum sem stofnaðir eru í þeim tilgangi. Þá auðveldar haldlagning yfirvöldum að hafa yfirsýn yfir fjármuni sem eru í vörslum þeirra í hverju máli, ólíkt því sem kann að vera þegar kyrrsetningu er beitt. Jafnframt hefur verið nefnt að vandkvæði geti fylgt því að beita þurfi báðum úrræðum í tengslum við sama andlag. Sem dæmi getur lögregla þurft að krefjast kyrrsetningar á þegar haldlögðum fjármunum ef til stendur að tryggja greiðslu sektar ellegar sakarkostnaðar. Þetta hefur verið raunin í tilvikum þar sem brot varðar bæði fangelsisrefsingu og fésektarrefsingu, til að mynda skattalagabrot. Að sama skapi hefur komið í ljós að framkvæmd kyrrsetningar í þessum tilvikum getur verið flókin, til að mynda ef kyrrsetning beinist að hluta að innistæðu á reikningum í fjármálastofnun.

3.1.3. Heimild til kyrrsetningar

Í frumvarpinu er kveðið á um breytingar á 88. gr. laganna um kyrrsetningu, til að tryggja réttindi ríkisins sem beiðanda kyrrsetningar. Í ákvæðum 88. gr. kemur fram að lögregla geti krafist kyrrsetningar hjá sakborningi til tryggingar greiðslu sektar, sakarkostnaðar og upptöku ávinnings, sem aflað hefur verið með broti ef hætta þygi á að eignum verði skotið undan eða þær glattist eða rými að mun. Kyrrsetningu er iðulega beitt til að tryggja verðmæti sakbornings í fasteign, ökutækjum og öðrum eignum sem erfitt er að haldleggja. Eru dæmi um að

sakborningar reyni að komast undan kyrrsetningu með því að vísa á kyrrsettar eignir til fullnustu annarra krafna, til að mynda á grundvelli handhafaskuldabréfa, eða með því að hætta að greiða af kröfum sem standa frammar í veðröð til að knýja fram nauðungarsölu. Í framkvæmd hafa komið upp dæmi þess að kaupendur uppboðseigna af þessu tagi séu nátengdir sakborningum. Ef hærra verð fæst fyrir eign en nemur áhvílandi skuldum getur lögreglan réttilega reynt að haldleggja mismuninn en slíkar aðstæður eru fátíðar. Að óbreyttu þjónar kyrrsetningarúræði 88. gr. laganna ekki þeim tilgangi sínum, að koma í veg fyrir að eignum verði skotið undan eða þær glattist eða rýrni að mun. Eru því lagðar til breytingar sem styrkja réttaráhrif kyrrsetningar sem tryggingarráðstöfunar og gera ríkinu fært að verja réttindi sín, þannig að hvorki sé unnt að benda á kyrrsettar eignir til tryggingar öðrum kröfum né að unnt verði að selja eignir nauðungarsölu á meðan kyrrsetning í þágu meðferðar sakamáls varir.

3.2. Breytingar á lögreglulögum, nr. 90/1996.

Í frumvarpinu er kveðið á um breytingar á 8. gr. lögreglulaga til að skýra hlutverk héraðssaksóknara vegna vinnu við endurheimt ávinnings á landsvísu, sem gert er ráð fyrir að embættið sinni, sbr. 4. mgr. 8. gr. laganna. Breytingunum er ætlað að skerpa enn frekar á þessu hlutverki héraðssaksóknara og skilgreina það betur í samræmi við tilmæli FATF. Af þeim leiðir meðal annars að til staðar sé nauðsynleg stofnanaumgjörð sem geri endurheimt ávinnings skilvirka.

Gildandi ákvæði 4. mgr. 8. gr. laganna má rekja til laga um stofnun embættis héraðssaksóknara, nr. 47/2015. Í röksemdum því að baki kom fram að markmið ákvæðisins væri einkum að stuðla að því að það yrði fastur þáttur í rannsókn allra hagnaðarbrota að kanna hvar ávinningur af broti væri niður kominn og að unnt væri að gera ávinninginn upptækan. Nauðsynlegt hefði verið að byggja upp sérþekkingu á þessu sviði, sem nýst gæti bæði við rannsókn efnahagsbrota og hvers kyns hagnaðarbrot. Var ætlunin að starfsemin yrði ekki einskorðuð við að rekja slóð og aðstoða við endurheimt ólögmæts ávinnings af skatta- og efnahagsbrotum, heldur einnig af hvers kyns skipulagðri brotastarfsemi sem rannsökuð er við önnur lögregluembætti svo sem fíkniefnabrotum, mansali, tryggingasvikum og öðrum brotum.

Óhætt er að fullyrða að á þeim tæpa áratug sem liðinn er frá gildistöku ákvæðisins hafi yfirgripsmikil sérfræðiþekking orðið til innan embættis héraðssaksóknara er lýtur að endurheimt ávinnings í formi haldlagningar, kyrrsetningar og upptöku. Má það greinilega merkja af fjölda umfangsmikilla sakamálarannsókna, ekki aðeins á sviði efnahagsbrota heldur einnig skipulagðrar brotastarfsemi, sem hafa leitt til haldlagningar og upptöku hárra fjárhæða og annarra verðmæta. Aftur á móti hefur gætt nokkurrar óvissu um hversu víðtækt hlutverk embættisins er í framkvæmd, einkum þegar um er að ræða sakamálarannsóknir á forræði annarra embættis. Er því lagt til að ákvæðinu verði breytt, annars vegar með því að setja á stofn sérstaka einingu innan embættisins sem er falið það hlutverk að vinna að endurheimt ávinnings, eins og embættinu hefur verið ætlað frá stofnun. Með breytingunni verður umgjörðin um starfsemina formfest frekar en nú er gert. Þá er hlutverk einingarinnar skilgreint nánar á þann hátt að henni beri að vinna að endurheimt ávinnings en jafnframt hafa umsjón með haldlögðum og upptækum eignum og munum í samræmi við reglur sem ráðherra setur. Þá er enn fremur kveðið á um að í því skyni að sinna þessu tvíþætta hlutverki skuli einingin hafa gagnkvæmt samstarf við önnur lögregluembætti og stjórnvöld. Ekki er gert ráð fyrir að einingin taki yfir, að eigin frumkvæði, einstaka sakamálarannsóknir annarra lögregluembættis eða hluta þeirra er varða endurheimt ávinning. Henni er fyrst og fremst ætlað að veita sérfræðiaðstoð og ráðgjöf, sé þess óskað af hálfu viðkomandi embættis, í samræmi við framangreint hlutverk embættisins frá upphafi. Einingin getur eftir sem áður átt frumkvæði að

hvers kyns fræðslu eða kynningu er varðar endurheimt ávinnings, til að auka gæði og skilvirkni rannsókna sakamála á þessu sviði á landsvísu. Þá er mælt fyrir um að einingin fari með umsjón haldlagðra, kyrrsettra og upptækra eigna sem eðli síns vegna krefjast sérstakrar meðhöndlunar. Er þar m.a. átt við flóknari fjármálagerninga, fasteignir og önnur verðmæti þar sem nánari umsjónar er þörf, til að tryggja að þau haldi virði sínu, eða ákvörðun um ráðstöfun á borð við sölu þeirra. Í því sambandi er vísað til að umsjón eigna skuli vera í samræmi við reglur sem ráðherra setur og er þar átt við reglugerð nr. 880/2019 um meðhöndlun, vörslur og sölu haldlagðra, kyrrsettra og upptækra eigna og muna. Er gert ráð fyrir að settar verði nánari reglur um hlutverk einingarinnar að þessu leyti, einkum að því varðar verklag við greiningu eigna og beiðnir annarra lögregluembætti um að einingin fari með umsjón tiltekinna eigna sem hafa verið haldlagðar, kyrrsettar eða gerðar upptækar.

3.3. Breytingar á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940.

Í frumvarpinu er lagðar til breytingar á ákvæðum VII. kafla A almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, um upptöku, til að bregðast við tilmælum FATF um endurheimt ávinnings og til að auka skýrleika upptökuheimilda í lögunum. Breytingarnar lúta annars vegar að heimildum til jafnvirðisupptöku og hins vegar heimildum til upptöku án sakfellingar. Verður nú gerð grein fyrir þessum tegundum upptöku.

3.3.1. Jafnvirðisupptaka.

Með jafnvirðisupptöku er átt við að andlag upptöku sé fjárhæð eða önnur verðmæti sem svara til virðis ávinnings af broti sem til meðferðar er. Byggir jafnvirðisupptaka á því sjónarmiði að erfitt getur reynst að aðgreina þau verðmæti sem mynda eiginlegan ávinning af broti frá öðrum verðmætum í vörslum þess sem framið hefur brot. Jafnvirðisupptaka gerir yfirvöldum þannig kleift að leggja hald á eignir sem jafngilda ávinningi af broti, jafnvel þótt upprunalegum eignum hafi verið ráðstafað eða komið undan á annan hátt. Upptaka af þessu tagi nýtist einkum þegar ávinningi hefur verið eytt eða hann þvættaður og þar með erfitt að bera kennsl á og leggja hald á þær eignir sem upphaflega voru ávinningur af refsiverðri háttsemi.

Í 1. mgr. 69. gr. gildandi laga er að finna heimild til jafnvirðisupptöku en þar segir að gera megi upptækan ávinning af broti eða fjárhæð sem svarar til hans í heild eða að hluta. Þegar ekki er unnt að færa fullar sönnur á fjárhæð ávinnings sé heimilt að áætla fjárhæðina. Orðalag ákvæðisins nú gefur til kynna að áskilið sé að eignir sem gera á upptækar að jafnvirði þurfi að hafa tengingu við þann ávinning sem leiddi af brotum. Þörf er á rýmkun á gildissviði ákvæðisins þannig að unnt sé að gera eignir og verðmæti upptæk að jafnvirði þess ávinnings sem liggur fyrir að aflað hafi verið með broti óháð því hvort viðkomandi eignir eigi rót sína að rekja til ávinnings sem af brotinu leiddi.

Jafnframt er lagt til það nýmæli að dómstólum verði heimilt að dæma viðkomandi til greiðslu fjárkröfu, þ.e. til greiðslu fjárhæðar sem svarar til ávinnings í heild eða hluta, sem unnt verði að fullnusta með þeim eignum sem til staðar eru, óháð uppruna þeirra, í þeim tilvikum sem ekki hefur tekist að leggja hald á verðmæti við rannsókn máls eða virði þeirra er lægra en ávinningur af broti. Að veita dómstólum slíka heimild eykur sveigjanleika við framkvæmd upptöku og eflir getu lögreglu til að endurheimta að fullu ávinning af brotum. Þetta er sérstaklega mikilvægt í þeim tilvikum þar sem ávinningi hefur umbreytt eða raunveruleg verðmæti eru ekki aðgengileg til upptöku. Með heimildinni er skilvirk endurheimt ávinnings þannig mun betur tryggð en áður. Þetta úrræði er einnig í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri,

skipulagðri brotastarfsemi (Palermó-samningi) frá 15. nóvember 2000, en samningurinn gerir ráð fyrir að jafnvirðisupptaka geti farið þannig fram.

Gildandi ákvæði 1. mgr. 69. gr. laganna heimilar ekki upptöku af þessu tagi en í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til laga nr. 149/2009 er tekið fram að eðli máls samkvæmt verði ekki fallist á kröfu um jafnvirðisupptöku á ávinningi af broti nema sýnt sé fram á að fjármunir til upptöku séu fyrir hendi, sbr. dóm Hæstaréttar frá 9. júní 2005 í máli nr. 72/2005. Sá dómur byggist svo á fyrri dómi réttarins í máli nr. 333/2003, þar sem upptöku var hafnað á þeim grundvelli að ekki hafi verið sýnt fram á að hald hafi verið lagt á frekari fjármuni við rannsókn málsins. Með breytingunni er því lagt til að horfið verði frá núverandi framkvæmd er byggist á framangreindum dómum Hæstaréttar.

3.3.2. Upptaka án sakfellingar.

Meginregla er að upptaka ávinnings af broti fari fram samhliða því að einstaklingur er sakfelldur fyrir refsiverða háttsemi. Við tilteknar aðstæður kann að vera nauðsynlegt að koma fram upptöku án þess að nokkur sé um leið sakfelldur. Á það einkum við í þeim tilvikum þegar brotamaður er látinn, ekki er vitað hver hann er eða hann finnst ekki. Verður engu að síður að tryggja að yfirvöldum sé gert kleift að gera upptækar eignir sem eru ávinningur af brotastarfsemi eða tengjast broti og koma þannig í veg fyrir að verðmætum sé skotið undan eða erfist þegar viðkomandi er látinn eða finnst ekki.

Þegar maður sem er grunaður eða ákærður fyrir refsiverða háttsemi fellur frá áður en dómur fellur í máli hans þarf ákærvaldið eftir sem áður að geta farið fram á upptöku eigna sem tengjast meintu broti. Rökin á bak við upptöku í slíkum aðstæður eru þau að ólöglegt eðli eignanna breytist ekki vegna þess eins að viðkomandi er ekki lengur á lífi. Yfirvöld hafa hagsmuna að gæta af því að slíkar eignir gangi ekki til erfingja eða annarra sem kunna að njóta ávinnings sem þeir ekki eiga rétt til. Í 2. mgr. 83. gr. b. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 er gert ráð fyrir að upptaka geti farið fram við þessar aðstæður hafi viðkomandi verið sakfelldur áður en hann fellur frá, eins og ráðið verður af athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 20/1981 um breyting á almennum hegningarlögum. Þegar maður sem er grunaður eða ákærður er týndur eða ekki er vitað hvar hann heldur sig er einnig gert ráð fyrir að unnt sé að halda upptökukröfu til streitu. Þetta gerir yfirvöldum kleift að gera eignir upptækar, jafnvel þó að ekki sé hægt að finna eigandann eða viðkomandi reyni vísvitandi að komast undan ákæru.

Í frumvarpinu er lagt til að upptökuheimildir í tilvikum þessum verði gerðar skýrari og að ein og sama reglan gildi, þ.e. að heimilt verði að fara fram á upptöku eigna án þess að nokkur sé ákærður þegar viðkomandi er látinn, ekki er vitað hver er brotlegur eða er eigandi verðmæta ellegar hann hefur ekki þekktan dvalarstað hér á landi. Breytingin er í samræmi við réttarframkvæmd annars staðar á Norðurlöndunum, sbr. umfjöllun hér á eftir.

3.3.3. Samanburður við norræna löggjöf

Til viðbótar við tilmæli og viðmið FATF var við samningu frumvarpsins sérstaklega horft til réttarreglna og þróunar á viðkomandi réttarsviðum í Noregi, Danmörku og Svíþjóð. Var það gert í því skyni að fá raunhæfan samanburð og til að leggja mat á hvernig tillagðar breytingar samræmast norrænni réttarframkvæmd. Verður nú gerð grein fyrir gildandi rétti í viðkomandi löndum að því marki sem það tengist efnisatriðum frumvarpsins.

3.3.3.1. Noregur.

Í 13. kafla norsku hegningarlögganna (n. straffeloven) er fjallað um heimildir til upptöku ávinnings af afbrotum og annarra eigna sem tengjast framningu brots. Í ákvæðum 67. gr. lögganna er að finna almenna heimild til að gera upptækan ávinning af broti. Jafnframt er í 1. mgr. greinarinnar kveðið á um heimild til jafnvirðisupptöku en þar segir að í stað ávinnings sé heimilt að gera upptæka fjárhæð sem svarar til virði ávinnings í heild eða að hluta. Af 67. gr. lögganna leiðir einnig að í slíkum tilvikum hefur dómari heimild til að ákvarða upptökufjárhæð sem upptökuþola ber að greiða og skal sú fjárhæð svara til virði ávinnings. Er heimilt að áætla fjárhæðina og ef hún liggur ekki fyrir er dómara heimilt að áætla fjárhæðina. Enn fremur er heimilt að ákvarða að haldlagðar eignir skuli standa til tryggingar greiðslu upptökufjárhæðar.

Upptaka á ávinningi getur því farið fram þannig að viðkomandi er dæmdur til að greiða tiltekna upptökufjárhæð, sem svarar til andvirðis ávinnings af broti, og stjórnvöld geta í kjölfarið innheimt í samræmi við 437. gr. laga um meðferð sakamála (n. straffeprosessloven). Upptökufjárhæðin er innheimt með fullnustuaðgerðum í samræmi við viðkomandi lög (n. tvangsfullbyrðelsesloven) og verður þannig grundvöllur fyrir frekari aðgerðum stjórnvalda, þar á meðal fjárnámi í eignum viðkomandi.

Norsk hegningarlög heimila upptöku eigna án sakfellingar í þeim tilvikum þegar brotamaður er látinn eða hann eða eigandi viðkomandi verðmæta er óþekktur eða hefur ekki þekktan dvalarstað í Noregi. Skv. 100. gr. lögganna er meginreglan að upptökukrafa falli niður við andlát upptökuþola. Dómstólum er þó heimilt að úrskurða um upptöku ávinnings af broti við slíkar aðstæður að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Að sama skapi er dómstólum heimilt skv. 74. gr. lögganna að úrskurða um upptöku eigna án þess að nokkur sé sóttur til saka, í þeim tilvikum þegar ekki er vitað hver sá brotlegi eða eigandi verðmætanna er eða ekki er vitað um dvalarstað hans í Noregi.

3.3.3.2. Danmörk.

Fjallað er um upptöku ávinnings af afbrotum og annarra eigna sem tengjast brotum í 7. kafla dönsku hegningarlögganna (d. straffeloven). Í 75. gr. hegningarlögganna er kveðið á um almenna heimild til að gera upptækan ávinning af broti. Skv. 1. mgr. greinarinnar er heimilt að gera upptækan ávinning sem hefur verið fenginn með refsiverðum hætti, ásamt öðrum eignum sem hafa verið notaðar til framningu brotsins eða tengjast því á einhvern hátt. Þá er í 76. gr. hegningarlögganna heimild til að framkvæma jafnvirðisupptöku (d. værdikonfiskation). Þar segir að í stað ávinningsins sjálfs sé heimilt að gera upptæka fjárhæð sem svarar til virði hans. Þetta þýðir að ef ávinningur af broti er ekki lengur til staðar, t.d. vegna þess að hann hefur verið seldur eða annars ráðstafað, getur dómari ákveðið að upptaka fari fram á fjárhæð sem samsvarar virði ávinningsins, hvort sem er í heild eða að hluta.

Að auki er í 76. gr. b kveðið á um að dómari geti áætlað upptökufjárhæð ef virði ávinnings liggur ekki nákvæmlega fyrir, og þá verður fjárhæðin metin á grundvelli tiltækra upplýsinga. Í slíkum tilvikum hefur dómari einnig heimild til að ákvarða að haldlagðar eignir skuli standa til tryggingar fyrir greiðslu upptökufjárhæðar.

Upptaka á ávinningi getur því farið fram þannig að viðkomandi er dæmdur til að greiða ákveðna fjárhæð sem svarar til andvirðis ávinnings af broti. Stjórnvöld geta í framhaldinu innheimt þessa fjárhæð í samræmi við dönsku fullnustulögin (d. tvangsfuldbyrðelsesloven), sem heimila fullnustuaðgerðir til að tryggja greiðslu skuldarinnar. Um þetta er nánar mælt fyrir um í 997. gr. laga um meðferð sakamála (d. retsplejeloven) en ákvæðið kveður á um að upptökufjárhæðir skuli innheimtar í samræmi við reglur sem gilda um innheimtu sekta. Þær

reglur veita yfirvöldum heimild til að beita fullnustuaðgerðum til að innheimta fjárhæðir til upptöku, líkt og þær væru sektir. Það þýðir að ef einstaklingur greiðir ekki sjálfviljugur þá fjárhæð sem honum er gert að greiða vegna upptöku, geta stjórnvöld beitt lögbundnum aðgerðum til að innheimta fjárhæðina, þar á meðal fjárnámi.

Um þau tilvik þegar upptökupoli er látinn gildir ákvæði 5. mgr. 76. gr. hegningarlaganna sem kveður á um að refsíabyrgð að því er lýtur að upptöku fellur ekki niður við andlát viðkomandi þegar um er að ræða ávinning af broti skv. 75. gr. laganna.

3.3.3.3. Svíþjóð.

Kveðið er á um almenna heimild til upptöku ávinnings af afbrotum og annarra eigna sem tengjast brotum í 1. gr. 36. kafla sænsku hegningarlaganna (s. brottsbalken). Þar segir að eignir eða fjárhæðir sem stafa af broti skuli gerðar upptækar ef þær hafa verið fengnar með afbrotum eða eru tengdar brotum. Jafnframt er að finna í sama ákvæði heimild til að framkvæma jafnvirðisupptöku (s. värdekonfiskation). Í stað þess að gera ávinninginn sjálfan upptækan er heimilt að gera upptæka fjárhæð sem samsvarar virði ávinningsins. Þetta á m.a. við þegar upprunalegar eignir eru ekki lengur til staðar eða hefur verið ráðstafað á annan hátt. Að auki er heimilt skv. 5. gr. sama kafla laganna að áætla fjárhæðina ef raunvirði ávinnings liggur ekki nákvæmlega fyrir og er það lagt í mat dómara út frá tiltækum upplýsingum og aðstæðum. Enn fremur getur dómari ákveðið að eignir sem hafa verið haldlagðar skuli standa til tryggingar greiðslu upptökufjárhæðarinnar.

Upptaka á ávinningi getur því farið fram með þannig að dómstóll dæmir viðkomandi til að greiða fjárhæð sem samsvarar virði ávinningsins af broti. Þessi fjárhæð er síðan innheimt í samræmi við reglur sænskra laga um fullnustuaðgerðir, þar á meðal lögin um fullnustu eigna (s. utsökningsbalken), sem heimila yfirvöldum að beita fullnustuúrræðum til að innheimta fjárhæðir sem tengjast upptöku, en skv. 1. gr. 3. kafla laganna skulu upptökufjárhæðir og sektir innheimtar með framkvæmd fjárnáms í samræmi við önnur ákvæði laganna.

Að því er varðar upptöku án sakfellingar er heimilt skv. 1. mgr. 14. gr. 36. kafla laganna að gera upptækar eignir ef brotamaður er látinn eða ekki er unnt að koma fram refsingu gegn honum af öðrum ástæðum. Skilyrði þess er að ákæra um upptökukröfu sé gefin út innan fimm ára frá því að refsiverður verknaður var framinn. Í ákvæði 2. mgr. er svo kveðið á um heimilt sé að gera upptækan ávinning af brotum og muni sem notaðir hafa verið við framningu brots án þess að nokkur sé sakfelldur að því skilyrði uppfylltu að ákæra um upptökukröfu sé gefin út innan eins árs frá því að ljóst var að ekki var unnt að koma fram refsingu í málinu. Á það m.a. við í þeim tilvikum sem ekki er vitað hver hinn brotlegi eða eigandi verðmætanna er eða hann finnst ekki. Á síðasta ári tóku svo gildi ný lög sem heimila lögreglu að leggja hald á og krefjast upptöku á eignum sem sýnt er fram á að viðkomandi hafi aflað sér með ólögætum hætti án þess að hann sé jafnframt sakfelldur fyrir refsiverða háttsemi. Er markmið laganna einkum að gera yfirvöldum kleift að ná til eigna sem eru taldar vera afrakstur eða tengjast á annan hátt skipulagðri brotastarfsemi.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið felur í sér nauðsynlegar breytingar á lögum til að íslensk stjórnvöld geti uppfyllt framangreindar alþjóðlegar skuldbindingar sem leiðir af aðild Íslands að FATF. Með aðild sinni hafa íslensk stjórnvöld skuldbundið sig að þjóðarrétti til að innleiða efni tilmæla aðgerðahópsins í landslög.

Frumvarpið hefur m.a. að geyma ákvæði sem lúta að haldlagningu, kyrrsetningu og upptöku eignaréttinda sem njóta verndar 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Í ljósi þeirra ríku almannahagsmuna sem felast í að yfirvöld geti í hvívetna gert upptækan ávinning af hvers kyns brotastarfsemi, einkum peningabætti, er talið nauðsynlegt að breyta viðkomandi ákvæðum laga um meðferð sakamála og almennra hegningarlaga í því skyni að auka á skýrleika og skilvirkni úrræða sem varða haldlagning, kyrrsetningu og upptöku. Því til viðbótar er lagt til að unnt verði að dæma einstaklinga til að greiða tiltekna fjárhæð til upptöku í þeim tilvikum þegar ávinningi af refsiverðri háttsemi hefur verið komið undan. Tillagðar breytingar ganga því bersýnilega ekki lengra en ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar heimila, enda skal ekki gripið til þessara úrræða nema samkvæmt skýrum lagafyrirmælum og að undangengnum dómi að því er varðar eignaupptöku.

5. Samráð.

Áform um lagabreytingar voru birt í samráðsgátt stjórnarráðsins á vefnum Ísland.is þann 25. júní sl. og veittur frestur til að koma umsögnum á framfæri til 21. ágúst sl. Þess ber að geta að upphafleg áform lutu jafnframt að lagabreytingum vegna netbrota, þ.e. á refsíákvæðum og rannsóknarheimildum. Tekin var ákvörðun um að vinna síðastnefndar lagabreytingar í öðru frumvarpi. Fimm umsagnir bárust um áformin, frá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu (LRH), lögreglustjóranum á Suðurnesjum (LSS), Samtökum fjármálafyrirtækja (SFF) svo og Samtökum verslunar og þjónustu (SVÞ) og Fjarskiptastofu, sem ekki vörðuðu efnisatriði frumvarpsins eins og það er nú. Verður gerð grein fyrir umsögn SFF og svo LRH, sem tekið var undir af hálfu LSS, en tekið var mið af þeim við gerð frumvarpsins. Í *umsögn SFF* var áréttað mikilvægi þess að ákvæði sem heimilaði öflun fjármálaupplýsinga kvæði skýrlega át um hvenær lögregla megi afla slíkra upplýsinga. Var vísað til ákvæðis 2. mgr. 20. gr. laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, er varðar skyldu til að afhenda upplýsingar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu í því samhengi. Að sama skapi mætti taka mið af ákvæði 24. gr. sömu laga, sem mælir m.a. fyrir um að ekki sé um að ræða brot á þagnarskyldu að veita upplýsingar sé það gert í góðri trú. Í 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um þau skilyrði sem þurfa að vera til staðar svo heimildin eigi við, með sama hætti og í öðrum ákvæðum laganna. Að mati frumvarpshöfunda er ekki þörf á að áréttta sérstaklega að miðlun upplýsinga til lögreglu í góðri trú teljist ekki brot á þagnarskyldu en það er þó tekið fram í athugasemdum um ákvæðið. Í umsögn *LRH* var fjallað um ýmis efnisatriði frumvarpsins og lagðar til frekari breytingar sem tekið var mið af til bóta.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið varðar einkum heimildir lögreglu og ákærvalds til að leggja hald á, kyrrsetja og gera upptækar eignir og önnur verðmæti sem eru ávinningur af refsiverðri háttsemi. Verði frumvarpið að lögum er það til þess fallið að auka á skýrleika viðkomandi lagaheimilda og gera haldlagningu og upptöku ávinnings af brotum skilvirkari.

Frumvarpið mun einnig hafa áhrif á umsýslu og utanumhald á ólögmetum ávinningi við meðferð sakamála og í kjölfar upptöku samkvæmt almennum hegningarlögum, með því að hlutverk héraðssaksóknara á landsvísu hvað það varðar verður skýrlega skilgreint og embættinu falið að starfrækja sérstaka einingu í þessu skyni.

Með gildistöku frumvarpsins má því telja að til lengri tíma verði endurheimt ávinnings markvissari og árangursríkari, einkum með tilkomu þess að unnt verður að láta einstaklinga sæta upptöku á ávinningi af broti í formi fjárkröfu. Munu þessar rýmkuðu heimildir til upptöku

án efa leiða til jákvæðra áhrifa á ríkissjóð. Ekki gert ráð fyrir að lögfesting frumvarps þessa hafi að öðru leyti fjárhagsáhrif á ríkissjóð eða sveitarfélög.

Frumvarpinu er m.a. ætlað að efla heimildir lögreglu til að leggja hald á og gera upptæk verðmæti sem eru afrakstur af skipulagðri brotastarfsemi, þar á meðal mansali. Af eðli þessara brota sem og útgefinni tölfræði lögreglu má ráða að stór hluti brotþola eru konur og að sama skapi er mikill hluti grunaðra í þeim málaflokki karlkyns. Ráða má af tilkynningum til lögreglu og málum sem til rannsóknar hafa verið að í framkvæmd kunni frumvarpið að styrkja réttarvernd kvenna á óbeinan hátt.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lögð til ný málsgrein við 55. gr. laga um meðferð sakamála um skyldu fjármálafyrirtækja og annarra þjónustuveitenda til að veita lögreglu upplýsingar að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Er nánar tiltekið kveðið á um að þessum aðilum verði skylt að verða við kröfu lögreglu um upplýsingar eða gögn, þótt þau séu háð þagnarskyldu, enda beinist rannsókn að broti sem varðað getur að lögum fjögurra ára fangelsi og ætla má að upplýsingarnar hafi þýðingu fyrir rannsókn málsins. Með ákvæðinu er því horfið frá núverandi framkvæmd sem gerir lögreglu aðeins kleift að afla upplýsinga sem þessara frá fjármálafyrirtækjum með því að leggja fram kröfu um úrskurð fyrir dómi um haldlagningu samkvæmt fyrir mælum 2. mgr. 69. gr. laganna. Ákvæðið tengist á ákveðinn hátt 12. gr. frumvarpsins er varðar aðgang löggæslustofnana að miðlægri skrá yfir bankareikninga sem mælt er fyrir um í lögum um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018.

Með ákvæði þessu er lagt til að sett verði sérákvæði um upplýsingar sem eru í vörslum fjármálafyrirtækja og annarra þjónustuveitenda og að lögregla geti aflað þeirra beint frá viðkomandi fyrirtæki, án aðkomu dómstóla, að framangreindum skilyrðum uppfylltum. Í ljósi mikilvægis þess að upplýsingar af þessu tagi liggi fyrir í upphafi rannsóknar sakamála og hve algengt er að lögreglu sé nauðsynlegt að afla slíkra gagna mun breyting þessi hafa í för með sér aukna skilvirkni við rannsóknir auk þess að draga úr álagi hjá dómstólum landsins. Þá er ákvæðið eins og fyrr greinir í samræmi við þær kröfur sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands með þátttöku í FATF og lagaumhverfi annars staðar á Norðurlöndunum.

Til að tryggja að ákvæðið nái markmiði sínu er lagt til að það taki til fjármálafyrirtækja og annarra þjónustuveitenda. Með því er átt við alla aðila sem starfa hér á landi og veita sams konar fjármálaþjónustu og fjármálafyrirtæki og búa þannig yfir upplýsingum sem kunna að falla undir gildissvið ákvæðisins. Við skýringu á hugtakinu „þjónustuveitendur“ skal einkum stuðst við skrá Seðlabanka Íslands yfir aðila sem teljast eftirlitsskyldir samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, og aðila sem falla undir gildissvið laga um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2012, sbr. upptalningu í 1. mgr. 2. gr. laganna.

Um 2. gr.

Með ákvæði þessu er kveðið á um breytingar á 1. mgr. 68. gr. laga um meðferð sakamála, þess efnis að heimilt verði að leggja hald á muni í því skyni að þeir verði settir til tryggingar greiðslu sektar eða sakarkostnaðar. Ákvæðinu er ætlað, eins og fyrr greinir, að efla heimildir

lögreglu til að tryggja að unnt sé að nýta haldlagðar og kyrrsettar eignir til tryggingar greiðslu sekta og sakarkostnaðar.

Um 3. gr.

Í greininni er mælt fyrir um nýja 1. mgr. 88. gr. laga um meðferð sakamála sem ætlað er að tryggja að munur eða eign sem lagt hefur verið hald á skv. 68. gr. laganna, eða kyrrsett skv. 88. gr. laganna geti ekki verið undirorpin fullnustugerðum á borð við fjárnám eða nauðungarsölu á meðan slíkt ástand varir. Nánar tiltekið er kveðið skýrt á um að ekki sé heimilt að gera fjárnám samkvæmt lögum um aðför eða krefjast nauðungarsölu samkvæmt lögum um nauðungarsölu á mun eða eign sem lagt hefur verið hald á eða kyrrsett á grundvelli laganna.

Um 4. gr.

Með frumvarpinu er lögð til breyting á orðalagi 4. mgr. 8. lögreglulaga nr. 90/1996 í því skyni að kveða skýrar á um hlutverk héraðssaksóknara varðandi endurheimt og upptöku ólögsmæts ávinnings á landsvísu, þannig að starfrækt verði eining hjá embættinu til að annast ráðgjöf fyrir önnur lögregluembætti og stjórnvöld sem að rannsókn sakamála koma. Samkvæmt gildandi 4. mgr. 8. gr. skal héraðssaksóknari annast vinnu við endurheimt og upptöku ólögsmæts ávinnings af hvers kyns refsiverðri háttsemi í tengslum við lögreglurannsóknir við embætti hans og önnur lögreglustjóraembætti.

Með breytingu þessari er því skerpt á hlutverki og ábyrgð embættis héraðssaksóknara þegar kemur að endurheimt ávinnings af brotum með því að kveða á um að embættinu beri að starfrækja sérstaka einingu í þessu skyni. Ekki er þó gert ráð fyrir að einingin taki yfir eða beri ábyrgð á endurheimt ávinnings í formi haldlagningar, kyrrsetningar eða upptöku vegna sakamála sem rannsökuð eru hjá öðrum lögregluembættum. Einingin skal aðeins veita ráðgjöf og vera öðrum embættum innan handar vegna slíkra mála sem oft getur verið nauðsynlegt vegna eðlis og umfangs eigna sem lagt er hald á og krefst þar af leiðandi sérfræðipækningar sem einingunni er ætlað að búa yfir. Þá er einingunni jafnframt falið að fara með umsjón haldlagðra, kyrrsettra og upptækra eigna í samræmi við reglur sem ráðherra setur og er þar vísað til gildandi reglna nr. 880/2019 um meðhöndlun, vörslur og sölu haldlagðra, kyrrsettra og upptækra eigna og muna.

Um 5. gr.

Með ákvæði þessu er lagðar til breytingar á 1. mgr. 69. gr. sem ætlað er að auka á skýrleika og víkka út gildissvið þess til að tryggja skilvirka og árangursríka endurheimt ávinnings af refsiverðri háttsemi í formi jafnvirðisupptöku. Ákvæðið í núverandi mynd gerir ákærvaldinu oft á tíðum erfitt um vik að gera upptæk haldlögð verðmæti vegna þess skilyrðis að þau þurfi að hafa verið keypt fyrir ávinning eða komið í stað hans. Auk þess virðist aðeins heimilt að beita jafnvirðisupptöku með því að gera þegar haldlagða fjármuni upptæka.

Breytingin felur í sér að heimilt verður að gera upptæka fjárhæð eða önnur verðmæti sem lagt hefur verið hald á við rannsókn sakamáls sem svara til ávinnings. Með því er skýrt kveðið á um að heimilt sé að gera upptæk haldlögð verðmæti óháð því hvort viðkomandi fjármunir eða eignir eigi rót sína að rekja til ávinnings. Þannig er tryggt að unnt verði að gera upptæk haldlögð verðmæti að jafnvirði ávinnings t.d. í þeim tilvikum þegar ávinningur af broti er ekki lengur til staðar eða slóð hans hefur verið falin. Einnig er kveðið á um að heimilt verði að dæma viðkomandi til greiðslu fjárhæðar sem svarar til ávinnings í heild eða hluta þegar upptæka ávinnings eða annarra verðmæta er ekki möguleg. Með breytingu þessari er gildissvið

ákvæðisins víkkað á þann hátt að heimilt verður að dæma einstakling til greiðslu fjárhæðar að jafnvirði ávinnings í þeim tilvikum er haldlögð verðmæti svara ekki til fjárhæðar ávinnings eða engin verðmæti hafa verið haldlögð við rannsókn máls. Stofnast þá fjárfrafa á hendur viðkomandi sem yfirvöld geta innheimt á sama hátt og sektir og sakarkostnað.

Um 6. gr.

Með breytingunni er lagt til að heimilt verði að dæma einstakling til greiðslu fjárhæðar í stað upptöku eigna á sama hátt og kveðið er á um í 5. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Í greininni er lagt til að ákvæði 5. mgr. 69. gr. d falli brott í ljósi þess að lögfest verður ný grein 69. gr. g um þau tilvik sem ákvæði þessi taka nú til, eins og lagt er til í 9. gr. frumvarpsins.

Um 8. gr.

Með greininni eru lagðar til þær breytingar á 69. gr. f. laganna þannig að 3. mgr. fellur brott með tilkomu nýrrar 69. gr. g., sem mælt er fyrir um 9. gr. frumvarpsins. á orðalagi 4. mgr. 69. gr. f laganna, þannig að skýrt sé að haldlögð verðmæti renni í ríkissjóð í þeim tilvikum sem eigandi er óþekktur og enginn hefur gert lögmæt tilkall til þeirra innan fimm ára. Ákvæðið tengist breytingu sem mælt er fyrir um í 9. gr. frumvarpsins, varðandi heimild til að beita upptöku með dómi án þess að unnt sé að beina upptökukröfu að tilteknum einstaklingi. Að meginreglu verður að gera þá kröfu til lögreglu og ákærvalds að farið sé fram á upptöku í þeim tilvikum er brotamaður eða eigandi munar er óþekktur, sé á annað borð talið að lagaskilyrði séu uppfyllt. Hafi lögregla hins vegar haldlagt mun eða önnur verðmæti og vafi leikur á um hvort unnt sé að krefjast upptöku á þeim er með ákvæði þessu lagt til að viðkomandi munur eða verðmæti renni í ríkissjóð að fimm árum liðnum enda hafi enginn gert tilkall til þeirra.

Um 9. gr.

Lagt er til að ný grein verði sett um heimild til upptöku án sakfellingar, nánar tiltekið þegar ekki er unnt að beina upptökukröfu að tilteknum einstaklingi. Ákvæðið kemur í stað gildandi ákvæða 5. mgr. 69. gr. d og 3. mgr. 69. gr. f sem falla jafnframt brott. Í greininni er kveðið á um að sé ekki vitað hver hafi gerst brotlegur, hver sé eigandi eða handhafi réttinda eða viðkomandi sé látinn eða hafi ekki þekktan dvalarstað hér á landi megi beita upptöku með dómi án þess að nokkur sé ákærður. Nauðsynlegt er að setja sérstakt ákvæði sem tekur til allra þessara tilvika til að tryggja að unnt sé að endurheimta ávinning af brotum óháð því hvort að viðkomandi eigandi eða rétthafi sé til staðar og geti sætt ákæru.

Ekki er talin ástæða til takmarka upptöku gagnvart látnum einstaklingi við upptöku skv. 1. mgr. 69. gr. eins og gildandi ákvæði 5. mgr. 69. gr. d laganna gerir ráð fyrir enda ljóst að yfirvöld geta átt réttmæta upptökukröfu á grundvelli annarra upptökuákvæða laganna við slíkar aðstæður. Hið þrönga gildissvið gildandi ákvæðis er heldur ekki sérstaklega útskýrt eða rökstutt í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 149/2009.

Þá er lagt til að hið sama gildi þegar ekki er unnt að beina upptökukröfu að einstaklingi af öðrum ástæðum, þ.e. þegar ekki er vitað hver hefur gerst brotlegur eða er eigandi viðkomandi andlags upptöku eða viðkomandi hefur ekki þekktan dvalarstað hér á landi, t.d. vegna þess að hann hefur yfirgefið íslenska refsilögsögu. Samkvæmt gildandi ákvæðum 69. gr. f er aðeins hægt að beita upptöku gagnvart einstaklingi sem hefur ekki þekktan dvalarstað hér á landi með

Því beina kröfu um slíkt að sakborningi í viðkomandi máli. Með breytingu þessari verður hins vegar unnt að beita upptöku í tilvikum sem þessum án þess að nokkur sé ákærður á sama hátt og þegar ekki er vitað hver sé brotlegur eða eigandi tiltekinna verðmæta, enda standa ekki rök til þess að aðgreina þessi tilvik eins og gert er í gildandi lögum.

Þá er lagt til að um málsmeðferð samkvæmt ákvæðinu gildi ákvæði XVII. kafla laga um meðferð sakamála um afbrigðilega málsmeðferð. Mál sem höfðuð eru á grundvelli ákvæðisins eru í raun eðlislíkari kröfum um rannsóknaraðgerðir fyrir dómi í ljósi þess að enginn sætir ákæru sem leitt getur til sakfellingar. Er því rétt talið að dómari felli úrskurð í stað dóms í málum þessum enda lúta skilyrði eingöngu að því hvort að upptaka á tiltekinni eign sé heimil eða ekki.

Um 10. gr.

Með breytingu þessari er lagt til að um innheimtu í þeim tilvikum þegar einstaklingi gert að sæta upptöku með greiðslu fjárkröfu gildi meginregla 1. mgr. 87. gr. laga um fullnustu refsinga á sama hátt og á við um innheimtu sekta og sakarkostnaður.

Um 11. gr.

Lagt er til að innheimtuúrræði skv. XI. kafla laga um fullnustu refsinga skuli einnig gilda um innheimtu á fjárkröfu sem rekja má til upptöku enda sama eðlis og kröfur sem leiða af greiðslu sekta og sakarkostnaðar.

Um 12. gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á 3. mgr. 37. gr. a laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, þess efnis að starfsmönnum stjórnvalda sem hafa með höndum að koma í veg fyrir, rannsaka og saksækja brot er varða peningabætti og fjármögnun hryðjuverka sé heimill aðgangur að svokallaðri miðlægri skrá yfir bankareikninga. Slík skrá, sem gert er ráð fyrir að verði starfrækt af stjórnvöldum, byggist á upplýsingum fjármálafyrirtækja um eigendur innlánsreikninga og greiðslureikninga og leigutaka geymsluhólfa.

Samkvæmt gildandi 3. mgr. 37. gr. a. er tekið fram að starfsmenn skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og eftirlitsaðila skuli hafa slíkan aðgang í þeim tilgangi að uppfylla skyldur sínar samkvæmt þeim lögum. Í skýringum að baki ákvæðinu í frumvarpi sem varð að lögum nr. 96/2020 um breytingu á lögum nr. 140/2018 kom fram að í reglugerð ráðherra, sbr. 4. mgr. 37. gr. a laganna, skuli heimilt að kveða á um að aðgang til handa starfsmönnum annarra stjórnvalda vegna eftirlits, rannsóknar eða saksóknar sem tengist peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eða annarri refsiverðri háttsemi. Í ljósi eðlis þeirra upplýsinga sem um ræðir og þeirra breytinga sem kveðið er á um í 1. gr. frumvarpsins má telja eðlilegt að skýrt sé tekið fram hverjir kunni að hafa aðgang að skránni.

Um 13. gr.

Í 13. gr. er mælt fyrir um gildistöku sem ekki þarfnast frekari skýringar.