



Dómsmálaráðuneytið
Borgartún 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 9. ágúst 2024

Efni: Umsögn vegna áforma um lagasetningu – mál nr. S-124/2024.

Lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu hefur borist til umsagnar mál nr. S-14/2004, áform um breytingu á lögum um meðferð sakamála o.fl. (endurheimt ávinnings, netbrot o.fl. breytingar vegna alþjóðasamninga) og óskar eftir að koma eftirfarandi ábendingum og athugasemdum á framfæri:

I. Breytingar á lögreglulögum nr. 90/1996.

Í 4. mgr. 8. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 í núverandi mynd segir að héraðssaksóknari skuli vinna að endurheimt og upptöku ólögmæts ávinnings af hvers kyns refsiverðri háttsemi í tengslum við lögreglurannsóknir við embætti hans og önnur lögreglustjóraembætti. Í IV. kafla í almennum athugasemdum við frumvarp til laga nr. 47/2015 um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála o.fl.) segir að eitt af verkefnum héraðssaksóknara verði að vinna að endurheimt og upptöku ólögmæts ávinnings af hvers kyns refsiverðri háttsemi í tengslum við lögreglurannsóknir við embætti hans og önnur lögregluembætti. Starfsemin verði ekki einskorðuð við að rekja slóð og aðstoða við endurheimt ólögmæts ávinnings af skatta- og efnahagsbrotum, heldur einnig hvers kyns skipulagðrar brotastarfsemi sem rannsökuð er við hin almennu lögregluembætti svo sem fíkniefnabrota, mansals, tryggingasvika og annarra brota.

Fullyrða má að núverandi framkvæmd sé nokkuð á reiki og almennt má segja að lögregluembættin annist vinnu við endurheimt og upptöku ólögmæts ávinnings án nokkurrar aðkomu embættis héraðssaksóknara. Þá má jafnframt benda á að samkvæmt ákvæðum 9., 10., 26. og 31. gr. reglugerðar nr. 880/2019 um meðhöndlun, vörslur og sölu haldlagðra, kyrrsettra og upptækra eigna og muna er það á ábyrgð *þess stjórnvalds* sem ber ábyrgð á haldlagningu, kyrrsetningu að meðhöndlun, sölu og upptöku haldlagðra, kyrrsettra og upptækra eigna að endurheimta og gera upptæk verðmæti. Ákvæði reglugerðarinnar eru þannig vart í samræmi við ákvæði 4. mgr. 8. gr. lögreglulaga og að mati lögreglustjóra er þörf á gagngerri endurskoðun á ákvæðum reglugerðarinnar. Þá telur lögreglustjóri fulla þörf á að framangreindu ákvæði lögreglulaga verði breytt og skýrt þannig að það verði í samræmi við tilmæli FATF um hlutverk og valdsvið þess stjórnvalds sem annast endurheimt ólögmæts ávinnings og að það hlutverk þess gagnvart öðrum lögregluembættum sé skýr og þ.m.t. í reglugerð nr. 880/2019.

Auk framangreinds vill lögreglustjóri benda á að samkvæmt orðalagi 2. mgr. 8. gr. lögreglulaga annast héraðssaksóknari rannsókn brota gegn XII. kafla, *alvarlegra brota*

gegn 128.–129. gr., 179. gr., 247.–251. gr., 253.–254. gr., 262. gr., 264. gr. og 264. gr. a almennra hegningarlaga, alvarlegra brota gegn skatta- og tollalögum, brota gegn lögum sem varða gjaldeyrismál, samkeppni, verðbréf, lánsviðskipti og aðra fjármálastarfsemi, umhverfisvernd, vinnuvernd, stjórn fiskveiða og annarra alvarlegra, óvenjulegra eða skipulagðra fjármunabrota sem tengjast atvinnurekstri eða verslun og viðskiptum sem og brota gegn lögum um refsingar fyrir hópmorð, glæpi gegn mannúð, stríðsglæpi og glæpi gegn friði og brota gegn kosningalögum.

Framangreint orðalag um rannsókn *alvarlegra brota* gegn tilvitnuðum ákvæðum almennra hegningarlaga hefur undanfarin misseri valdið nokkrum vandkvæðum í framkvæmd sem m.a. annars lýsir sér í því að embætti lögreglustjóranna og embætti héraðssaksóknara senda gjarnan mál á milli vegna óvissu um hvaða embætti skuli annast rannsókn og saksókn mála. Þannig má t.a.m. benda á að samkvæmt 84. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991 skal skiptastjóri tilkynna grunsemdir um refsiverð athæfi þrotamanns til héraðssaksóknara en héraðssaksóknari kann að vísa slíkum brotum til lögreglustjóranna og það þótt sérþekking á þeim brotum sem þar undir falla kunni að liggja að mestu leyti hjá héraðssaksóknara. Þannig er talin full þörf á að skerpa á orðalagi ákvæðisins og kveða skýrar á um hvað brot teljist alvarleg o.s.frv.

II. Breytingar á lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008.

i. Öflun fjármálaupplýsinga

Lögreglustjóri fagnar tillögum um breytingar á lögum um meðferð sakamála að því er varðar heimild til öflunar fjármálaupplýsinga í þágu rannsóknar sakamáls þannig að fjármálafyrirtækjum verði skylt að verða við kröfu lögreglu um upplýsingar eða gögn, þ.e. þrátt fyrir lögbundna þagnarskyldu, að nánari skilyrðum uppfylltum. Upplýsingar um fjármál sakborninga og aðila þeim tengdum, sér í lagi þegar kemur að hagnaðardrifnum brotum, eru mikilvægar upplýsingar og sönnunargögn og mikilvægt að lögregla geti aflað slíkra upplýsinga með skömmum fyrirvara og það án þess að þurfa að gera ítrekaðar kröfur um slík gögn fyrir dómi, með tilheyrandi töfum á rannsóknum o.s.frv. Eftir atvikum kann að vera tilefni til að bæta við ákvæði í lögum sem heimilar lögreglu að afla upplýsinga um fjármál einstaklinga í brýnum og aðkallandi tilfellum, s.s. þegar lögregla leitar að horfnum einstaklingum o.s.frv.

Lögreglustjóri áréttar þó til viðbótar við framangreint að með aukinni tæknivæðingu og fleiri greiðslumiðlum og aðferðum til að flytja fjármuni er nauðsynlegt að framangreind skylda til afhendingar fjármálaupplýsinga verði rýmkuð og látin taka til annarra aðila sem kunna að hafa milligöngu um flutning fjármuna, s.s. greiðsluþjónustuveitenda, sbr. a. – h. liðir 1. mgr. 3. gr. laga um greiðsluþjónustu nr. 114/2021, en í þeim lögum er m.a. mælt fyrir um þagnarskyldu slíkra aðila. Eftir atvikum kann að vera nauðsynlegt að útvíkka heimildina til annars konar fyrirtækja, s.s. rafeyrisfyrirtækja sem starfa skv. lögum nr. 17/2013 um útgáfu og meðferð rafeyris og þjónustuveitenda sýndareigna, sbr. 35. gr. laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Þá telur lögreglustjóri jafnframt tilefni til að orða eða haga lagaákvæðinu þannig að lögreglu sé veitt heimild, með dómsúrskurði, til að afla fjármálaupplýsinga í allt að fjórar vikur frá uppkvaðningu úrskurðar en sú venja hefur myndast í framkvæmd dómstóla en að mati lögreglu er mikilvægt að slík heimild sé til staðar í lögunum þannig að lögreglu sé gert kleift að fylgjast með umsvifum sakborninga og annarra á þeim tíma sem úrskurðurinn tekur til, án þess að vera ítrekað að gera nýjar kröfur fyrir dómstólum um slíkt. Um sambærilega heimild varðandi aðrar þvingunarráðstafanir má vísa til 3. mgr. 84. gr. sml., en þar er um að ræða úrræði sem fela í sér veigameira inngrip í friðhelgi einkalífs en öflun fjármálaupplýsinga.

ii. Leit í rafrænum gögnum og gagnavörsluskýjum

Lögreglustjóri telur fyrirhugaðar breytingar um heimild til að leita í rafrænum gögnum og gagnavörsluskýjum vera réttarbót og til einföldunar við störf lögreglu, ákærvalds og dómstóla. Reynslan hefur sýnt að snjallsímar og ýmiss konar aðrir rafrænir gagnavörslumunir hafa gjarnan að geyma mikilvæg sönnunargögn við rannsókn sakamála og kröfum um rannsókn á rafrænu innihaldi slíkra muna hefur fjölgað undanfarin ár. Líkt og greinir í áformum ráðuneytisins hefur tilgreindum ákvæðum laga um meðferð sakamála verið beitt með lögjöfnun þegar slíkar kröfur hafa verið gerðar fyrir dómstólum. Þannig er fyrirhuguð breyting á lögunum til bóta. Framangreindu til viðbótar beinir lögreglustjóri því til ráðuneytis hvort tilefni sé til að gera breytingar á lögunum þess eðlis að lögreglu sé, að undangengnum úrskurði dómstóla um húsleit, samhliða veitt heimild til að rannsaka rafrænt innihald snjallsíma og annarra rafrænna gagnavörslumuna sem hald er lagt á við húsleitina en í framkvæmd hafði slíkt tíðkast allt þar til Landsréttur kvað upp úrskurð 5. júlí 2023 í máli nr. 500/2023 og breytti núverandi framkvæmd. Nú þarf að gera sérstaka kröfu um leit í slíkum búnaði, nema eigandi munanna heimili leit.

Samhliða framangreindu bendir lögreglustjóri góðfúslega á að erlendis, m.a. í Hollandi, hefur verið bætt ákvæði í hollensk sakamálalög sem veita heimild til að beita þvingun í því skyni að fá sakborning til að opna haldlagt tæki sem dulkóðað er með fingrafari eða augnskanna. Heimildinni var bætt í lögin árið 2022 og verður endurskoðuð. Ákvæðið er svohljóðandi:

„Article 558

In the event that a seized automated work is biometrically secured or the data is biometrically encrypted in the form of a fingerprint or a recording of the iris or the face, the public prosecutor may order that the investigating officer unprotect or encrypt it. The investigating officer may, in order to carry out against the will of whom it may reasonably be presumed that he or she has unprotect or encrypt the security or encryption may take the measures necessary to reasonably necessary. “

Lögreglustjóri áréttar að brotamenn og brotahópar styðjast í dag að miklu við ýmiss konar samskiptaforrit til að ræða brotastarfsemi, skipulagningu o.fl. en umrædd

samskiptaforrit eru gjarnan dulkóðuð og erfitt að nálgast innihald þeirra við rannsókn mála. Þá bjóða umrædd forrit oft upp á að notendur tengist þeim með öðrum hætti, t.d. ef tæki glatast eða eru haldlögð, og þannig gera umrædd forrit notendum kleift að nálgast samskiptin og eyða þeim. Þannig kann sambærileg heimild og að framan greinir að vera mikilvæg viðbót við núgildandi þannig lög, þ.e. í því skyni að lögregla geti brugðist skjótt við, opnað haldlögð tæki og afritað innihald þeirra, án þess að sakborningum gefst svigrúm til að eyða innihaldi samskiptaforrita o.s.frv. Neiti eigandi munarins að gefa upp leyninúmer eða leynimerki inn í tækið, opna það með fingrafari, augnskanna o.s.frv. getur það tekið marga mánuði fyrir tölvurannsóknardeild að afrita efni af tækinu.

iii. Gagnahlustun o.fl.

Lögreglustjóri telur brýnt að bætt verði við ákvæði í lögin um gagnahlustun og tengd úrræði þannig að lögreglu gefist tækifæri til að hlusta símtöl og önnur samskipti sem eiga sér stað í símtækjum sakborninga. Reynslan hefur sýnt að sakborningar hafa fært samskipti sín að miklu leyti í ýmiss konar samskiptaforrit og heimildin í 81. gr. laga um meðferð sakamála leggur einvörðungu fyrir fjarskiptafyrirtæki að heimila hlustun og upptökur en slíkt á eðli máls samkvæmt ekki við um önnur samskiptaforrit. Þannig telur lögreglustjóri nauðsynlegt að lögreglu verði, að undangengnum dómsúrskurði, heimilað að koma fyrir búnaði í sínum, tölvum og öðrum búnaði til að hlusta og taka upp samskipti í gegnum slík forrit.

iv. 80. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008

Í 80. gr. sml. er mælt fyrir um heimild til að afla upplýsinga um símtöl eða önnur fjarskipti við tiltekinn síma, tölvu eða annars konar fjarskiptatæki. Í framkvæmd hefur umræddri heimild oft verið beitt við upphaf máls í því skyni að kortleggja brotastarfsemina, ætlaða samverkamenn o.þ.h. Við beitingu þessa úrræðis kunna jafnframt að fást aðrar mikilvægar upplýsingar, s.s. um staðsetningar en slíkar upplýsingar fást í gegnum svokölluð merkjagögn (e. signaling data), gögn um netnotkun o.fl. Að mati lögreglustjóra er tilefni til að endurskoða orðalag þessa ákvæðis og rýmka heimildina og þannig færa það til samræmis við þá tækniþróun sem hefur átt sér stað undanfarin ár.

Undanfarin ár hafa dómstólar veitt lögreglu heimild til að afla upplýsinga á grundvelli 80. gr. sml. aftur í tímann og 4 vikur fram í tímann frá uppkvaðningu úrskurðar. Með úrskurði Landsréttar í máli nr. 760/2022 varð sú breyting í framkvæmd að heimild lögreglu til að afla framangreindra upplýsinga náði einvörðungu til þess dags er úrskurður var kveðinn upp. Lögreglustjóri jafnframt mikilvægt að framangreind heimild verði rýmkuð með lagabreytingu og tekinn af allur vafi um heimild lögreglu til að afla slíkra gagna fjórar vikur fram í tímann hverju sinni, t.a.m. eins og gildir um símhlustanir og aðrar skyldar þvingunarráðstafanir. Að mati lögreglu er mikilvægt að slík heimild sé til staðar í lögunum þannig að lögreglu sé gert kleift að fylgjast með umsvifum sakborninga á þeim tíma sem úrskurðurinn tekur til, án þess að vera ítrekað að gera nýjar kröfur fyrir dómstólum um slíkt. Um sambærilega heimild varðandi aðrar þvingunarráðstafanir má vísa til 3. mgr. 84. gr. sml. Þá er eftir atvikum óskað

eftir því að ráðuneytið kanni hvort tilefni sé til að rýmka orðalag 80. gr. sml. þannig að lögreglu verði gert kleift að krefjast þess að heimild til að afla umræddra gagna sé ekki einvörðungu bundin við nákvæmlega tilgreind tæki eða símanúmer heldur einnig þau tæki eða símanúmer sem lögregla kann að komast á snoðir um að séu nýtt í brotastarfsemi viðkomandi á meðan á úrskurðartímanum stendur.

iii. Haldlagning og kyrrsetning

Fyrirhugaðar breytingar á ákvæði á 68. gr. sml. til samræmis við 1. mgr. 88. gr. sml., þ.e. að veita lögreglustjórum einnig heimild til að haldleggja muni til tryggingar greiðslu sektar og sakarkostnaðar, horfir til mikilla bóta frá núverandi framkvæmd. Í framkvæmd er algengt að lögregla haldleggi umtalsverð verðmæti, lausafjármuni eða reiðufé, sem sakborningar geta ekki leitt líkur að eignarhaldi á án þess þó að rannsókn leiði í ljós hvernig slíkra muna var aflað. Heimild til að haldleggja slíka muna til tryggingar á greiðslu sektar og sakarkostnað kann því að skipta miklu í framkvæmd.

Þá tekur lögreglustjóri undir að tilefni sé til að breyta ákvæðum laganna um kyrrsetningu til að tryggja réttindi ríkisins þannig að girt sé fyrir að sakborningar geti komist undan kyrrsetningu með því að þinglýsa handhafabréfum, hætta að greiða af kröfum undan kyrrsetningargerðinni og knýja fram nauðungarsölur o.s.frv. í því skyni að láta nákomna bjóða í eignir. Það kann að reynast örðugt eða ómögulegt fyrir lögreglu að tryggja réttindi ríkisins við slíkar aðstæður, t.a.m. við að grípa inn í slík sölufurli til að reyna að haldleggja kaupsamningsgreiðslur.

Í framangreindu samhengi telur lögreglustjóri að eftir atvikum kunni að vera nauðsyn að breyta 138. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. en þar segir að kyrrsetning í eign þrotamanns falli sjálfkrafa niður við uppkvaðningu úrskurðar um töku bús hans til gjaldþrotaskipta ef eignin rennur til þrotabúsins. Öllu jöfnu má gera ráð fyrir að eignir sem lögregla kyrrsetur renni til þrotabús hverju sinni. Framangreint ákvæði felur þannig í sér að réttindi ríkisins eru fyrir borð borin, þ.e. ef kyrrsetningargerðir falla niður við töku bús til gjaldþrotaskipta. Ákvæðið kann því að orka mjög tvímælis, sér í lagi ef eign hefur verið kyrrsett í því skyni að tryggja upptöku ávinnings sem aflað hefur verið með broti. Að mati lögreglu megi færa fyrir því sterk rök að slíkar eignir eigi ekki að renna til þrotabúa og eftir atvikum, kröfuhafa, en sambærilegar aðstæður kunna að vera fyrir hendi, þ.e. að kröfuhafar kunna að vera nátengdir þrotamanninum og því mikilvægt að girða fyrir að þeir geti leyst eignir þrotabúa, við þessar aðstæður, til sín.

Auk þess sem að framan greinir telur lögreglustjóri vera tilefni til að bæta við ákvæði við lögin sem tekur af allan vafa um að haldlagning muna falli ekki niður þótt bú eiganda eða vörsluhafa munar verði tekið til gjaldþrotaskipta, með tilheyrandi réttaráhrifum sem fylgja slíkum gjaldþrotaskiptum.

III. Breytingar á almennum hegningarlögum nr. 19/1940.

i. Jafnvirðisupptaka

Lögreglustjóri telur fyrirhugaðar breytingar á ákvæðum um jafnvirðisupptöku mikla framför en í framkvæmd hefur túlkun ákvæðanna verið nokkuð óljós og því mikilvægt að skorið úr um framangreinda óvissuþætti í löggjöfinni hvað þetta álitaefni varðar og tekið af skarið hvað varðar muni sem óljóst er hvort tengist brotum, brotastarfsemi eða að þeirra hafi verið aflað með ólögætum hætti.

ii. Tryggingarréttindi yfir hlutum sem sæta upptöku

Í samræmi við fyrrgreinda umfjöllun vill lögreglustjóri góðfúslega benda á að eftir atvikum kann að vera tilefni til að breyta ákvæði 3. mgr. 69. gr. d. í almennum hegningarlögum nr. 19/1940 en þar er mælt fyrir um að tryggingarréttindi yfir hlutum sem sæta upptöku geti aðeins fallið brott samkvæmt ákvörðun dómstóls þegar réttthafi er grandsamur. Í athugasemdum við greinargerð við umrætt ákvæði segir einungis að tekið sé fram að tryggingarréttindi yfir hlutum sem sæta upptöku geti aðeins fallið brott samkvæmt ákvörðun dómstóls þegar réttthafi er grandsamur. Með þessu sé tekið af skarið um hvenær tryggingarréttindi geta fallið á brott, en meginreglan er sú að upptaka hluta hefur ekki áhrif á slík réttindi.

Í framkvæmd hefur lögregla orðið þess áskynja að sakborningar gera ýmsar ráðstafanir til að tryggja eignir sínar, m.a. með því að þinglýsa handhafaskuldabréfum á eignir o.fl. Að mati lögreglustjóra er mikilvægt að skerpt sé á þessu ákvæði, bæði hvað varðar sönnun um grandsemi viðkomandi réttthafa og hvaða málsmeðferðarreglur gildi þegar reynt er að hrinda slíkum tryggingarréttindum, m.a. hvort það þurfi að ákæra slíka aðila til að sæta upptöku eða með hvaða öðrum hætti slíkt er gert.

IV. Annað

Að lokum leyfir lögreglustjóri sé að benda á að samhliða framangreindri vinnu um endurskoðun lögreglulaga, laga um meðferð sakamála og almennra hegningarlaga kunni að vera nauðsynlegt að endurskoða reglugerð nr. 880/2019 um meðhöndlun, vörslur og sölu haldlagðra, kyrrsettra og upptækra eigna og muna og gera breytingar á henni til samræmis við aðrar athugasemdir og ábendingar lögreglustjóra og ráðuneytisins. Þannig er tilefni til að skerpa á málsmeðferðarreglum við sölu kyrrsettra, haldlagðra og upptækra muna og hvernig slíkt ferli eigi að fara fram, m.a. í því skyni að tryggja að söluferlið sé nægjanlega gegnsætt og í hvers hlut slíkt söluferli skuli falla. Þannig kann m.a. að orka tvímælis að lögregluembættum og héraðssaksóknara sé falið að annast sölu upptækra muna, t.a.m. eins og fasteignum, bifreiðum o.fl.

F.h. lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu

Haukur Gunnarsson,
aðstoðarsaksóknari