

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð sakamála, lögreglulögum, almennum hegningarlögum, lögum um fullnustu refsinga, lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og lögum um innheimtu opinberra skatta og gjalda (endurheimt ávinnings af brotum o.fl.).

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá dómsmálaráðuneyti, ríkissaksóknara, Skattinum og héraðssaksóknara.

Nefndinni bárust fimm umsagnir sem aðgengilegar eru undir málinu á vef Alþingis.

Með frumvarpinu er í fyrsta lagi kveðið á um breytingu á ákvæðum laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, að því er varðar gagnaöflun, haldlagningu og kyrrsetningu, í öðru lagi á lögreglulögum, nr. 90/1996, að því er varðar skipulag við endurheimt ávinnings af afbrotum hjá lögreglu og loks í þriðja lagi á ákvæðum almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er varða upptöku ávinnings. Þessar 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.

Umfjöllun nefndarinnar.

Hlutverk héraðssaksóknara varðandi endurheimt og upptöku ólögsmæts ávinnings – stofnun nýrrar einingar innan embættisins (4. gr.).

Héraðssaksóknara hefur frá stofnun embættisins verið ætlað að vinna að endurheimt og upptöku ólögsmæts ávinnings af hvers kyns refsiverðri háttsemi í tengslum við lögreglu-rannsóknir við embætti hans og önnur lögreglustjóraembætti, sbr. núgildandi 4. mgr. 8. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996. Með frumvarpinu eru m.a. lagðar til breytingar á málsgreininni í því skyni að kveða skýrar á um hlutverk héraðssaksóknara varðandi endurheimt og upptöku ólögsmæts ávinnings á landsvísi, þannig að starfrækt verði eining hjá embættinu til að annast ráðgjöf fyrir önnur lögregluembætti og stjórnvöld sem að rannsókn sakamála koma. Er þessum breytingum ætlað að bæta úr óvissu í framkvæmd um hversu víðtækt hlutverk embættisins er í reynd og uppfylla betur kröfur sem birtast í tilmælum alþjóðlega fjármálaaðgerðahópsins FATF (e. Financial Action Task Force). Af þeim leiðir m.a. að til eigi að vera nauðsynleg stofnanaumgjörð sem gerir endurheimt ávinnings skilvirkan.

Einingin mun gegna tvíþættu hlutverki. Í fyrsta lagi mun hún vinna að endurheimt og upptöku ávinnings af hvers kyns refsiverðri háttsemi. Í öðru lagi mun hún hafa umsjón með haldlögðum, kyrrsettum og upptækum eignum og munum í samræmi við reglur sem ráðherra setur. Gert er ráð fyrir því að einingin eigi gagnkvæmt samstarf við önnur lögregluembætti og stjórnvöld sem að rannsókn sakamála koma og annist ráðgjöf þegar eftir því er leitað. Einingin á að vera öðrum embættum innan handar og er fyrst og fremst ætlað að veita sér-

fræðiaðstoð þegar þess er óskað af hálfu viðkomandi embættis sem getur oft verið nauðsynlegt vegna eðlis og umfangs eigna sem lagt er hald á.

Nefndin ítrekar, sem fram kemur í frumvarpinu, að ekki sé gert ráð fyrir því að einingin taki að eigin frumkvæði yfir einstakar sakamálarannsóknir annarra lögregluembætta, eða hluta þeirra, er varða endurheimt ávinnings. Þannig er ekki gert ráð fyrir því að einingin taki yfir eða beri ábyrgð á endurheimt ávinnings í formi haldlagningar, kyrrsetningar eða upptöku í tengslum við sakamál sem eru til rannsóknar hjá öðrum lögregluembættum. Í umsögn Skattsins um frumvarpið er gerð athugasemd við það að ekki sé á sama hátt kveðið á um það í frumvarpinu, eins og gert er gagnvart lögregluembættum, að einingunni sé ekki ætlað að taka yfir eða bera ábyrgð á endurheimt ávinnings sem er til rannsóknar hjá öðrum stjórnvöldum. Nefndin telur hins vegar ljóst að sama eigi að gilda um önnur stjórnvöld enda veitir ákvæðið einingunni ekki einhliða heimild til að taka yfir rannsóknir annarra stjórnvalda sem þeim ber að sinna lögum samkvæmt. Þá er ákvæðinu ekki ætlað að hafa áhrif á rannsóknarheimildir lögregluembætta eða stjórnvalda. Þvert á móti ber einingunni að eiga í gagnkvæmu samstarfi við önnur lögregluembætti og stjórnvöld við framkvæmd þess hlutverks sem henni er falið samkvæmt ákvæðinu. Gert er ráð fyrir því að aðkoma einingarinnar að endurheimt ávinnings verði eingöngu í formi ráðgjafar þegar óskað er eftir sérfræðipækkingu hennar.

Í umsögn Skattsins er jafnframt bent á að skilja megí ákvæðið svo að einingu héraðs-saksóknara sé ætlað að hafa umsjón með meðhöndlun og vörslu allra kyrrsettra og haldlagðra eigna, þar á meðal rafrænna gagna og annarra gagna, sem skattrannsóknarstjóri leggur hald á við húsleitir eða lætur kyrrsetja. Nefndin leggur áherslu á að ekki sé gert ráð fyrir því að einingin taki að eigin frumkvæði yfir umsjón slíkra eigna nema samkvæmt beiðni frá stjórnvöldum eða lögregluembættum. Heimild einingarinnar byggist á gagnkvæmu samstarfi og felur ekki í sér einhliða iðlutunarheimild eins og getið var að framan. Einingin er í þessu sambandi fyrst og fremst hugsuð sem stuðningsaðili sem unnt er að leita til í flóknari tilvikum, t.d. vegna haldlagðra, kyrrsettra eða upptækra eigna sem krefjast sérstakrar meðhöndlunar, svo sem flókinna fjármálagerninga, fasteigna eða annarra verðmæta þar sem tryggja þarf varðveislu verðmæta eða taka ákvörðun um ráðstöfun, t.d. sölu. Að lokum ítrekar nefndin að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að settar verði nánari reglur um hlutverk einingarinnar hvað þetta varðar og væntanlega einnig um beiðnir og samstarf milli stjórnvalda og einingarinnar.

Persónuvernd.

Nefndin fjallaði um frumvarpið og tengsl þess við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, m.a. í ljósi umsagnar Persónuverndar. Af umsögn Persónuverndar og greinargerð með frumvarpinu má ráða að brugðist hefur verið að mestu við athugasemdum sem Persónuvernd gerði í samráðsgátt stjórnvalda. Í umsögn til nefndarinnar er þó ítrekuð athugasemd sem gerð var við 13. gr. frumvarpsins. Með ákvæðinu er lögð til breyting á 3. mgr. 37. gr. a um skrá um bankareikninga í lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka þess efnis að starfsmenn stjórnvalda skuli hafa aðgang að miðlægri skrá um bankareikninga til að sinna lögbundnu hlutverki þeirra um að koma í veg fyrir, koma upp um, rannsaka eða saksækja brot sem varða peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Nefndin áréttar það sem fram kemur í umsögn Persónuverndar að þess ber að gæta eins og kostur er að vinna ekki frekar með upplýsingar en nauðsyn krefur í þágu skýrt afmarkaðs og málefnalegs tilgangs með vinnslu. Þá telur nefndin ljóst að skýrar þagnar-skyldureglur gildi um þá aðila sem falla undir gildissvið ákvæðisins.

Engin tilkynningarskylda vegna öflunar upplýsinga (1. gr.).

Nefndin fjallaði um það hvort viðkomandi einstaklingur sem gagna yrði aflað um skv. 1. gr. frumvarpsins yrði upplýstur um gagnaöflunina og á hvaða tímapunkti það ætti sér stað. Fyrir nefndinni var vakin athygli á því að ekki væri gert ráð fyrir sérstakri tilkynningarskyldu vegna þessarar gagnaöflunar heldur yrði miðað við að núverandi framkvæmd héldist óbreytt að þessu leyti. Slíkar upplýsingar eru nú fengnar með dómsúrskurði sem beint er að viðkomandi fjármálafyrirtæki án þess að sá sem upplýsingarnar varða hafi vitneskju um gagnaöflunina. Upplýsingarnar verða síðan hluti af gögnum sakamáls sem eftir atvikum eru borin undir viðkomandi við rannsókn málsins ef hann nýtur réttarstöðu sakbornings við rannsókna eða kann með öðrum hætti að eiga rétt á aðgangi að þeim í samræmi við ákvæði laga um meðferð sakamála. Þrátt fyrir að ekki verði lengur skylt að leita dómsúrskurðar ef frumvarpið verður að lögum telur nefndin ekki tilefni til að horfa frá þessari framkvæmd. Nefndin leggur því ekki til að tekin verði upp sérstök tilkynningarskylda í hvert sinn sem slíkra gagna er aflað að undangenginni ákvörðun ákæranda þar um.

Breytingartillögur.

Orðalag samræmt.

Í umsögn ríkissaksóknara um frumvarpið kom fram athugasemd þess efnis að embættið teldi að betur færi á því að ákvæði 1. gr. frumvarpsins, sem snýr að skyldu fjármálafyrirtækja og annarra sambærilegra þjónustuveitenda til að veita upplýsingar eða gögn að kröfu ákæranda, tæki mið af orðalagi í 2. másl. 1. mgr. 55. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála. Í málsliðnum kemur fram að mönnum sé „skylt að láta í té aðstöðu eða muni sem þeir ráða yfir í þarfir rannsókna, svo sem hús og flutningatæki“. Athugasemdir ríkissaksóknara lúta að orðalaginu og athöfninni „að láta í té“. Telur embættið að betur færi á því að í 1. gr. yrði notast við sama orðalag. Nefndin tekur undir þessa athugasemd og telur slíka orðalagsbreytingu til þess fallna að tryggja samræmi innan laga um meðferð sakamála og auka þar með skýrleika.

Horfið frá skilyrði um alvarleika brots í 1. gr. frumvarpsins.

Í 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild ákæranda til að krefjast þess af fjármálafyrirtækjum og öðrum sambærilegum þjónustuveitendum að þau afhendi upplýsingar eða gögn, án gjalds og í því formi sem óskað er, þótt þau séu háð þagnarskyldu, enda megí ætla að upplýsingarnar eða gögnin hafi sönnunargildi við rannsókn brots sem varðað getur fjögurra ára fangelsi. Með ákvæðinu er miðað að því að horfið verði frá þeirri framkvæmd að ákærandi þurfi að leita atbeina dómstóla til að aflétta þagnarskyldu sem hvílir á framangreindum aðilum ef ákærandi metur sem svo að skilyrði um sönnunargildi og alvarleika brots séu fyrir hendi. Markmið breytingarinnar er m.a. að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur gengist undir, nánar tiltekið til að uppfylla þær kröfur sem leiðir af aðild Íslands að alþjóðlega fjármálaaðgerðahópnum FATF.

Í síðustu úttekt FATF á vörnum Íslands gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, sem fram fór árið 2017, komu í ljós annmarkar á regluverki og framkvæmd stjórnvalda. Leiddu niðurstöður úttektarinnar til þess að Ísland var sett á gráan lista FATF árið 2019 en þar er að finna þær þjóðir sem þurfa að sæta ítarlegri eftirliti af hálfu samtakanna. Eitt atriði sem FATF gagnrýndi var að lögregla hérlandis þyrfti að afla dómsúrskurðar til að fá upplýsingar hjá fjármálafyrirtækjum við rannsókn brota. Byggðist gagnrýnin á því að þetta gæti leitt til óþarfa tafa við rannsóknum mála. Með 1. gr. frumvarpsins er miðað að því að bæta úr þessu og samræma lagaumhverfi á Íslandi og það sem gildir annars staðar á Norðurlöndum.

Þar er ekki gerð krafa um dómsúrskurð til að afla upplýsinga og gagna frá þeim aðilum sem 1. gr. tekur til.

Nefndin tekur undir framangreint markmið frumvarpsins um að samræma ákvæðið og þær kröfur sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands með þátttöku í FATF og lagaumhverfi annars staðar á Norðurlöndum. Nefndin telur mikilvægt að unnt sé að afla upplýsinga af þessu tagi strax í upphafi rannsóknar. Jafnframt telur hún að breytingin muni hafa í för með sér aukna skilvirkni við rannsóknir og draga úr álagi á dómstóla landsins.

Nefndin bendir hins vegar á að ef frumvarpið verður að lögum verður enn gert ráð fyrir því að afla þurfi dómsúrskurðar vegna rannsóknar á brotum sem varða lægri refsingu en fjögurra ára fangelsi. Í umsögn ríkissaksóknara, ásamt minnisblaði embættisins til nefndarinnar 26. maí 2025, komu fram athugasemdir við þetta og þá tillögu í frumvarpinu að heimildin verði einungis bundin við rannsókn á brotum sem varðað geta fjögurra ára fangelsi. Lagði embættið til að horfið yrði frá þessu alvarleikaskilyrði en þess í stað ætti heimildin að vera bundin við skilyrði um að upplýsingar eða gögn sem afla skal hafi sönnunargildi í sakamáli. Þetta myndi að mati ríkissaksóknara hafa í för með sér aukna skilvirkni við rannsókn á sakamálum og dragi enn frekar úr álagi á dómstóla landsins.

Í minnisblaði ríkissaksóknara kemur fram í þessu sambandi að ef 1. gr. yrði óbreytt að lögum yrði Ísland eina norræna ríkið sem byggir við þá framkvæmd að lögregla þyrfti að leita atbeina dómstóla til að aflétta þagnarskyldu fjármálafyrirtækis í því skyni að afla upplýsinga eða gagna í þágu rannsóknar sakamáls. Í minnisblaðinu er vakin athygli á því að í frumvarpinu sé ekki að finna samanburð við norrænan rétt hvað alvarleikaskilyrði 1. gr. varðar, sbr. orðalagið „við rannsókn brots sem varðað getur fjögurra ára fangelsi“ í ákvæðinu. Vegna þessa ákvað embættið að afla upplýsinga um þetta atriði hjá samstarfsfélögum við embætti ríkissaksóknara í Noregi, Svíþjóð, Finnlandi og Danmörku. Í minnisblaðinu eru upplýsingar sem ríkissaksóknari aflaði frá þessum embættum raktar ítarlega og gerð grein fyrir því að í engum af þessum löndum sé að finna skilyrði um alvarleika brots líkt og gerð er krafa um í frumvarpinu. Ríkissaksóknari benti á það að í raun væri ekki verið að samræma heimildir lögreglu hér á landi og það sem þekkist á Norðurlöndum. Gæti slíkt vart samrýmst markmiði laganna eins og það birtist í frumvarpinu. Nefndin telur mikilvægt að heimildir lögreglu og ákærvalds hér á landi séu í samræmi við það sem þekkist á Norðurlöndum og leggur því til þá breytingu að fella burt alvarleikaskilyrði í 1. gr. um að brot varði fjögurra ára fangelsi með hliðsjón af því markmiði að gera framkvæmd innan lands sambærilega þeirri sem tíðkast annars staðar á Norðurlöndum.

Ríkissaksóknari benti einnig á í þessu sambandi að ef alvarleikaskilyrði yrði óbreytt myndu heimildir annarra eftirlitsstjórnvalda sem annast rannsókn sakamála samkvæmt sér-lögum vera víðtækari en heimildir lögreglu þar sem þau gætu aflað slíkra gagna og upplýsinga án dómsúrskurðar. Ætti þetta til að mynda við um skattyfirvöld og töllyfirvöld. Nefndin tekur undir athugasemdir ríkissaksóknara um að slíkt væri óeðlilegt og að rök standi ekki til slíks misræmis. Nefndin telur að með því að fella burt alvarleikaskilyrði verði einnig bætt úr þessu.

Í stað þess að kveðið verði á um alvarleikaskilyrði í 1. gr. frumvarpsins leggur nefndin til breytingu þess efnis að skilyrði gagnaöflunarheimildar verði fremur að upplýsingar eða gögn hafi sönnunargildi í sakamálum. Er tillaga þessi í samræmi við það sem ríkissaksóknari leggur til. Fyrir nefndinni kom fram það sjónarmið að með því að binda heimildina við alvarleika væri gætt að því að hún yrði ekki ofnotuð og meðalhóf tryggt. Hins vegar var bent á það sem kemur einnig fram í frumvarpinu að ekki væri um opna heimild lögreglu til að afla upplýsinga af þessu tagi að ræða. Fremur væri hér komið fram breytt verklag um öflun heim-

ildar þar um því að nú verður krafa send ákæranda en ekki dómstólum. Eftirleiðis verður það hlutverk ákæranda að meta frá faglegu sjónarmiði hvort skilyrði um sönnunargildi sé uppfyllt og hvort hagsmunir í þágu rannsóknar teljist ríkari en þeir hagsmunir að þagnarskylda haldist. Við það mat eru ákærendur bundnir af stjórnarskránni og öðrum lögum og þurfa að tryggja að grundvallarmannréttinda sé gætt við rannsókn. Fyrir nefndinni var fjallað sérstaklega um meðalhófsreglu sem tryggir að ákærandi þurfi ætíð að gæta þess við mat að ekki verði gengið lengra við öflun upplýsinga en nauðsyn krefur í þágu rannsóknar. Loks var fjallað um það að ákærendur væru undir faglegri stjórn og eftirliti ríkissaksóknara. Með því væri sleginn varnagli við því að gengið yrði of langt. Með vísan til þessa telur nefndin ekki að hætta sé á því að heimildin verði ofnýtt enda hvíla ákveðnar faglegar skyldur á ákærendum, sem sæta jafnframt eftirliti, til að meta nauðsyn og markmið gagnaöflunar og það hvort lagaskilyrði séu uppfyllt í hvert sinn. Þetta tryggi réttaröryggi og að lagaskilyrði séu uppfyllt í hvívetna.

Nefndin ítrekar að lokum að með því að gera þá breytingu á 1. gr. frumvarpsins að fella burt alvarleikaskilyrði verður betur komið til móts við gagnrýni FATF á núverandi fyrirkomulag um að afla verði dómsúrskurðar til að afla upplýsinga. Nefndin tekur í þessu sambandi undir áhyggjur ríkissaksóknara um það að ef 1. gr. frumvarpsins verður óbreytt yrði óvissa uppi um það hvort Ísland stæðist næstu úttekt FATF því að þá þyrfti enn að afla dómsúrskurðar vegna rannsóknar brota sem uppfylltu ekki alvarleikaskilyrði sem gerður er áskilnaður um í frumvarpinu í núverandi mynd.

Með vísan til framangreinds leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Efnismálgrein 1. gr. orðist svo:

Fjármálafyrirtækjum og öðrum sambærilegum þjónustuveitendum er skylt að láta ákæranda í té, komi fram krafa þess efnis, upplýsingar eða gögn, án gjalds og í því formi sem óskað er, þótt þau séu háð þagnarskyldu, enda megi ætla að upplýsingarnar eða gögnin hafi sönnunargildi við rannsókn sakamáls.

2. Orðin „88. gr.“ í efnismálgrein 3. gr. falli brott.

3. Orðin „1. mgr.“ í inngangsmálgrein 10. gr. falli brott.

4. Við 2. málsl. 13. gr.

a. Í stað orðsins „þeirra“ komi: sínu.

b. Á undan orðinu „brot“ komi: fyrir.

Heiða Ingimarsdóttir, Ingibjörg Isaksen, Jón Pétur Zimsen og Snorri Másson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins. Heiða Ingimarsdóttir og Jón Pétur Zimsen rita undir álitíð samkvæmt heimild í 2. mgr. 29. gr. þingskapa.

Alþingi, 18. júní 2025.

Víðir Reynisson,
form.

Grímur Grímsson,
frsm.

Guðmundur Ari Sigurjónsson.

Guðrún Hafsteinsdóttir.

Heiða Ingimarsdóttir.

Jón Pétur Zimsen.

Kolbrún Áslaugar Baldursdóttir.