



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECTORATE GENERAL OF HUMAN RIGHTS AND LEGAL AFFAIRS
DIRECTORATE OF MONITORING



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strassborg, 26. mars 2010

Greco RC-III (2010) 2E

Þriðja úttekt

Eftirfylgniskýrsla um aðstæður á Íslandi

“Ákærur (ETS 173 og 191, GPC 2)”

“Gagnsæi fjárframlaga til stjórnmalastarfsemi”

Samþykkt af GRECO
á 46. fulltrúafundi samtakanna
(Strassborg, 22.-26. mars 2010)

I. INNGANGUR

1. Í eftirfylgniskýrslu þessari er lagt mat á ráðstafanir íslenskra stjórnvalda til að framfylgja þeim 15 tilmælum sem sett voru fram í þriðju matsskýrslunni um aðstæður á Íslandi (sbr. 2. mgr.), en þar voru tveir efnisflokkar til umfjöllunar:
 - **Efnisflokkur I – Ákærum:** a- og b-liður 1. gr., 2.–12. gr., 15.–17. gr. og 1. mgr. 19. gr. samnings á sviði refsiréttar um spillingu (ETS 173), 1.–6. gr. í viðbótarbókun við samninginn (ETS 191) og 2. meginregla (spilling verði gerð refsiverð).
 - **Efnisflokkur II – Gagnsæi fjárframlaga til stjórnmalastarfsemi:** 8. gr., 11. gr. og 12. gr., b-liður 13. gr., 14. og 16. gr. tilmæla Evrópuráðsins nr. (2003)4 um sameiginlegar reglur gegn spillingu í fjárframlögum til stjórnmalaflokka og kosningabaráttu og í almennu tilliti 15. meginregla (fjármögnun stjórnmalaflokka og kosningabaráttu).
2. Þriðja matsskýrslan var samþykkt á 37. fulltrúafundi GRECO (4. apríl 2008) og birt 16. apríl 2008 eftir að íslensk stjórnvöld höfðu veitt til þess leyfi (Þriðja úttekt GRECO (2007) 7E Efnisflokkur I / Efnisflokkur II).
3. Í samræmi við málsmeðferðarreglur GRECO lögðu íslensk stjórnvöld fram stöðumatsskýrslu um ráðstafanir sínar til að framfylgja tilmælunum. Sú stöðumatsskýrsla var móttækin 2. febrúar 2010 og er grundvöllur þessarar skýrslu.
4. GRECO valdi Króatíu og Svíþjóð til að tilnefna skýrslugjafa vegna eftirfylgninnar. Tilnefndir voru Marin Mrčela frá hæstarétti Króatíu og Olof Nyman, lögfræðilegur ráðgjafi í sænska dómismálaráðuneytinu. Þeir nutu aðstoðar skrifstofu GRECO við skýrslugerðina.
5. Í skýrslu þessari er lagt mat á það hvernig tilmælunum, sem sett voru fram í matsskýrslunni, hefur verið framfylgt, hverjum fyrir sig og einnig er heildarmat lagt á fylgni aðildarríkisins við tilmælin. Framkvæmd tilmæla sem eftir standa (sem enn hafa ekki verið framkvæmd eða aðeins framkvæmd að hluta) verður metin síðar innan gefins tímafrests á grundvelli nýrrar stöðumatsskýrslu sem stjórnvöld munu leggja fram að lokinni samþykkt þessarar eftirfylgniskýrslu (sbr. 30. mgr.).

II. GREINING

Efnisflokkur 1: Ákærum

6. Þess var minnst að GRECO setti fram 6 tilmæli í matsskýrslunni um Ísland sem heyra undir efnisflokk I. Um fylgni við tilmælin er fjallað hér á eftir.

Tilmæli i, ii og iii.

7. *GRECO lagði til að tryggt yrði að lagaákvæði um mútur og áhrifakaup í almennum hegningarlögum næðu einnig til þingmanna.* (tilmæli i)

að tryggt yrði að lagaákvæði um mútur og áhrifakaup í almennum hegningarlögum næðu einnig til fulltrúa erlendra fulltrúáþinga sem fara með stjórnsýsluvald. (tilmæli ii)

að tryggt yrði að lagaákvæði um mútur og áhrifakaup í almennum hegningarlögum næðu einnig til erlendra gerðardómara og kviðdómenda og að viðbótarbókun við samning á sviði refsiréttar um spillingu (ETS 191) yrði fullgilt eins skjótt og auðið er. (tilmæli iii)

8. Íslensk stjórnvöld hafa skýrt frá því að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið hafi falið refsiréttarnefnd að meta hvort framkvæmd tilmæla i-iii að fullu myndi kalla á breytingar á almennum hegningarlögum. Nefndin hefur skilað því álitum að til þess að tryggt verði að almenn hegningarlög um mútubrot og áhrifakaup nái til þingmanna (tilmæli i), fulltrúa erlendra fulltrúabinga (tilmæli ii) og erlendra gerðardómara og kviðdómenda (tilmæli iii) í samræmi við kröfur samnings á sviði refsiréttar um spillingu (ETS 173) og viðbótarbókunar hans (ETS 191) þurfi að breyta skilgreiningum í almennum hegningarlögum að því er varðar upptalningu aðila. Stjórnvöld bæta því við að vinna við breytingar á almennum hegningarlögum sé hafin og að þess sé að vænta að nýtt frumvarp til laga um þetta efni verði lagt fyrir Alþingi á síðari hluta ársins 2010. Verði lagabreytingarnar samþykktar mun viðbótarbókunin við samninginn á sviði refsiréttar um spillingu (ETS 191) verða fullgilt eins og krafist er í tilmælum iii.
9. GRECO hefur tekið upplýsingar þessar til greina. Nokkur árangur virðist hafa náðst en þó hafa ekki verið útfærðar neinar tillögur um breytingar á almennum hegningarlögum.
10. Niðurstaða GRECO er að tilmæli i-iii hafi ekki verið framkvæmd.

Tilmæli iv.

11. *GRECO lagði til að skýrt yrði með viðunandi hætti hvað skuli telja viðeigandi og óviðeigandi gjafir eða annan ávinning í tengslum við mútubrot.*
12. Íslensk stjórnvöld leggja áherslu á að tilmæli iv hafi verið vandlega athuguð í dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu, sem er þeirrar skoðunar að mikilvægt sé að koma á tilteknum viðmiðum eða reglum sem séu til þess fallnir að greina megja viðeigandi og/eða óviðeigandi gjafir eða annan ávinning með tilliti til mútubrota. Þar sem skilgreining þessi muni einnig verða túlkunarefni í hverju tilviki fyrir sig er mikilvægt að takmarka ekki gildi lagaákvæðanna um of. Ráðuneytið telur þar af leiðandi að við hæfi sé að gefa út viðmiðunarreglur í formi siðareglna fremur en bindandi reglna. Þannig hyggst ríkisstjórnin innleiða siðareglur fyrir opinbera stjórnsýslu. Forsætisráðherra hefur í þessu augnamiði skipað sérstaka nefnd sem, að höfðu samráði við ýmsa sérfræðinga og hlutaðeigandi aðila, hefur tekið saman drög sem grundvallast á tilmælum Evrópuráðsins og OECD. Drögunum, sem m.a. hafa að geyma ákvæði um að opinberir starfsmenn skuli ekki taka við gjöfum umfram hóflegt verðmæti og að þær gjafir sem veitt er viðtaka vegna opinbers starfs séu eign ráðuneytisins eða stofnunarinnar sem í hlut á, hefur verið dreift til starfsmanna stjórnsýslunnar til umsagnar en nefndin hefur ekki enn lagt fram endanlegan texta. Ennfremur hefur forsætisráðuneytið kynnt frumvarp þar sem gert er ráð fyrir að sérstök samhæfingarnefnd hafi eftirlit með virkni þessara reglna (eftir samþykki þeirra). Lagafrumvarpið, sem hefur að geyma tillögur um breytingar á lögum nr.70/1996 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna, hefur verið lagt fyrir Alþingi.
13. GRECO hefur tekið upplýsingar þessar til greina og fagnar áformunum sem vísað er í hér að framan um að koma á siðareglum um opinbera stjórnsýslu. Íslensk stjórnvöld hafa hins vegar ekki lagt fram nákvæmar upplýsingar um raunverulegt innihald siðareglnanna. Því er ekki mögulegt á þessu stigi að meta í hversu miklum mæli slíkar siðareglur myndu skýra hugmyndir um viðeigandi eða óviðeigandi ávinning í tengslum við mútugreiðslur eins og krafist var í tilmælunum.

14. Niðurstaða GRECO er að tilmæli iv hafi ekki verið framkvæmd.

Tilmæli v.

15. *GRECO lagði til (i) að refsingar fyrir mútubrot í einkageiranum yrðu þyngdar og (ii) að athugað yrði hvort þyngja ætti refsingar fyrir virk mútubrot í opinberu starfi.*
16. Íslensk stjórnvöld hafa skýrt frá því að dómsmála- og mannréttindaráðuneytið, að höfðu samráði við refsiréttarnefnd, sé þeirrar skoðunar að núverandi refsingar fyrir mútubrot í bæði einkageiranum og opinbera geiranum séu í samræmi við refsingar fyrir önnur sambærileg brot í almennum hegningarlögum, svo og að þau séu í samræmi við refsingar fyrir sambærileg brot í löndum með líka lagahefð. Ennfremur endurspegli hin almenna umræða á Íslandi ekki þá skoðun að viðurlög fyrir slík brot skuli vera þyngri en þau sem þegar eru tiltekin í almennum hegningarlögum. Íslensk stjórnvöld telja af þeim sökum enga nauðsyn bera til þess að þyngja refsingar fyrir brot þau sem tilgreind eru í tilmælum v.¹
17. GRECO veitir þessu eftirtekt og þykir miður að afstaða stjórnvalda skuli ekki vera í samræmi við fyrsta hluta tilmælanna. GRECO leggur í þessu samhengi áherslu á það að núverandi viðurlög fyrir mútubrot í einkageiranum á Íslandi virðast vægari í samanburði við þau sem tiltæk eru í hegningarlögum annarra aðildarríkja GRECO, að Norðurlöndunum meðtöldum. GRECO telur því að þessum hluta tilmælanna hafi ekki verið framfylgt og hvetur íslensk stjórnvöld til að endurskoða afstöðu sína með tilliti til viðurlaga fyrir mútubrot í einkageiranum. Varðandi síðari hluta tilmælanna veitir GRECO því eftirtekt að málið hefur verið tekið til athugunar eins og krafa var gerð um í þessum tilmælum þótt ekki séu fyrirhugaðar neinar lagabreytingar. Í samræmi við starfsvenjur GRECO verður engu að síður að líta svo á að þessum hluta tilmælanna hafi verið framfylgt.
18. Niðurstaða GRECO er að tilmæli v hafi verið framkvæmd að hluta.

Tilmæli vi.

19. *GRECO lagði til að löggæsluyfirvöld hlytu sérhæfða þjálfun í efni gildandi refsilaga um spillingarmál svo þau verði betur í stakk búin til þess að uppgötva, rannsaka og ákæra í spillingarmálum.*
20. Íslensk stjórnvöld benda á að sérstök deild, efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra, annist rannsóknir og ákæror í efnahagsbrotamálum og sé einnig ábyrg fyrir rannsókn spillingarmála. Deildin, sem vinnur undir forystu ríkissaksóknara, hefur verið styrkt en þar starfa nú átta rannsóknarlögreglumenn og fjórir lögfræðingar. Þessu fyrirkomulagi var komið á til að bæta sérfræðipækkingu deildarinnar. Ennfremur eru sumir starfsmenn í auknum mæli þátttakendur í alþjóðlegri samvinnu gegn spillingu og hljóta þjálfun á alþjóðlegum námskeiðum. Ríkisstjórnin telur mikilvægt að starfsmönnum efnahagsbrotadeildar verði séð fyrir sérstakri þjálfun í baráttunni gegn spillingu og hefur áætlanir um að innleiða slíka þjálfun, þeim áformum hefur hins vegar ekki enn verið hrint í framkvæmd að fullu.
21. GRECO veitir athygli því frumkvæði sem frá er greint en það miðar að því að auka sérfræðipækkingu hvað varðar rannsóknir á spillingarmálum á Íslandi. Hins vegar verður ekki séð

¹ Stjórnvöld hafa gefið til kynna meðan á afgreiðslu skýrslu þessarar stóð að þessi afstaða kynni að vera tekin til endurskoðunar.

að nokkurri sérhæfðri þjálfun fyrir löggæsluyfirvöld hafi verið komið á eins og ætlunin var með tilmælunum.

22. Niðurstaða GRECO er að tilmæli iv hafi ekki verið framkvæmd.

Efnisflokkur II: Gagnsæi fjárframlaga til stjórnmalastarfsemi

23. Þess var minnst að GRECO beindi 9 tilmælum til Íslands í tengslum við efnisflokk II í matsskýrslu sinni.

Tilmæli i - ix.

24. GRECO lagði til að settar yrðu reglur er tryggðu tilhlýðilegt gagnsæi í fjármögnun kosningabaráttu frambjóðenda til embættis forseta (tilmæli i),

að taka til athugunar að setja framlögum ákveðin mörk í því skyni að nöfn einstaklinga sem veita fjárframlög verði birt og að þessi mörk verði undir því hámarksframlagi sem stjórnmalasamtökum og frambjóðendum er heimilt að þiggja (tilmæli ii),

að (i) sett verði skýr ákvæði um það hvenær framboð einstaklings hefst svo að ljóst sé hvenær hefja skuli færslu bókhalds fyrir fjárhagsuppgjör, að (ii) skilgreina skuli lok uppgjörstímabils fyrstu reikningsskila að prófkjöri loknu, að (iii) óska eftir því að frambjóðendur sem sýna jákvæða eða neikvæða stöðu reikninga skili inn uppgjöri með reglulegu millibili þar til umframfjármunum hefur verið ráðstafað eða skuldin hefur verið gerð upp (tilmæli iii),

að leitað verði leiða til að miðla almenningi upplýsingum um fjármögnun kosningabaráttu áður en kosningar fara fram (t.d. með bráðabirgðaskýrslum (tilmæli iv),

að (i) í útdráttum úr reikningum stjórnmalasamtaka og frambjóðenda séu helstu liðir þeirra tilgreindir (m.a. umbeðnar upplýsingar um tekjur og útgjöld) eins fljótt og unnt er og (ii) að útdrættirnir séu birtir tímanlega (tilmæli v),

að (i) settar verði skýrar reglur sem tryggja tilskilið óhæði endurskoðenda sem taka að sér að endurskoða reikninga stjórnmalaflokka og frambjóðenda; og (ii) að innleiddir verði starfshættir fyrir endurskoðendur slíkra reikninga í samræmi við viðurkennda alþjóðlega endurskoðunarstaðla um hvenær, hvernig og hverjum skuli tilkynnt um grunsemdir um alvarleg brot á gildandi löggjöf um fjármögnun stjórnmalastarfsemi sem þeir kunna að verða áskynja í starfi sínu (tilmæli vi),

að ríkisendurskoðun fái vald til að sannreyna efnislega (til viðbótar hinni formlegu endurskoðun sem fram fer) og eftir því sem þörf krefur þær upplýsingar sem frambjóðendur til kosninga veita (tilmæli vii)

að framtalseyðublöðum verði breytt á þann veg að greint verði á milli framlaga til stjórnmalastarfsemi og framlaga til samtaka sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni (svo sem mannúðarsamtaka eða trúfélaga (tilmæli viii),

að gildandi viðurlög við brotum á reglum um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda verði endurskoðuð og að tryggt verði að viðurlögin séu skilvirk, letjandi og í samræmi við brot (tilmæli ix).

25. Íslensk stjórnvöld skýra frá því varðandi tilmæli viii að ríkisskattstjóri hafi breytt framtalseyðublöðum fyrir árið 2010 þannig að framlög til stjórnmalastarfsemi og framlög til samtaka sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni eru aðgreinanleg. Stjórnvöld leggja á það áherslu að ríkisstjórnin taki önnur tilmæli GRECO til vandlegrar athugunar af fullum heilindum, en að það krefjist lagabreytinga að framfylgja þeim. Til þess að undirbúa frumvörp til slíkra laga setti forsætisráðherra Íslands á fót nefnd þann 15. maí 2009 sem mun endurskoða nágildandi löggjöf um fjármál stjórnmalaflokka og leggja fram tillögur um breytingar á henni í ljósi tilmæla GRECO. Samkvæmt tímaáætlun átti nefndin að ljúka störfum fyrir septemberlok 2009. Starf nefndarinnar hefur hins vegar tafist og er þess vænst að nefndin komi fram með niðurstöður í febrúar eða mars 2010. Nefndin hefur áform um að kynna forsætisráðherra niðurstöður sínar í formi lagafrumvarps, sem með fyrirvara um samþykki ríkisstjórnar fer fyrir Alþingi á vorþingi 2010. Stjórnvöld hafa sagt að hugsanlega verði ný lög staðfest á Alþingi þegar í maí 2010. Ríkisstjórnin skuldbindur sig til að upplýsa GRECO um leið og starfinu við að framfylgja tilmælunum miðar áfram.
26. GRECO hefur tekið framkomnar upplýsingar til greina. Samtökin fagna því að tilmæli viii hafi verið framkvæmd. Ennfremur virðist sem umhugsunarferli sé hafið sem gæti hugsanlega auðveldað framkvæmd þeirra átta tilmæla sem eftir sitja í efnisflokki II. Hins vegar er ekki unnt að líta á þær ráðstafanir sem gerðar hafa verið hingað til sem annað en varfærnislegt upphaf; engar rökstuddar og ápreifanlegar ráðstafanir hafa komið fram varðandi tilmælin sem eftir standa og ekki er heldur hægt að leggja bráðabirgðamat á stefnu stjórnvalda þar sem engin textadrög liggja fyrir.

III. NIÐURSTÖÐUR

27. **Í ljósi framangreinds er það niðurstaða GRECO að Ísland hafi framkvæmt aðeins ein af þeim 15 tilmælum sem tilgreind eru í matsskýrslu þriðju umferðar á viðunandi hátt.** Hvað varðar efnisflokk I – Ákærur, hafa tilmæli v aðeins verið framkvæmd að hluta til og tilmæli i-iv hafa ekki verið framkvæmd. Hvað varðar efnisflokk II – Gagnsæi fjárframlaga til stjórnmalastarfsemi, hafa tilmæli viii verið framkvæmd með viðunandi hætti en tilmæli i-vii og ix hafa ekki verið framkvæmd.
28. Upplýsingar þær sem íslensk stjórnvöld hafa látið í té bera með sér að vinnan við að framfylgja öllum utan einum tilmælum í matsskýrslu þriðju umferðar, hvort heldur er í efnisflokki I eða II, er enn á byrjunarstigi. Hinn nánast algeri skortur á raunverulegum niðurstöðum er ekki eingöngu áberandi varðandi tilmæli þau sem samkvæmt upplýsingum stjórnvalda hafa í för með sér lagabreytingar. Það vekur einnig athygli að framkvæmd þeirra fáu tilmæla sem ekki hefðu nauðsynlega í för með sér lagabreytingar hafi ekki miðað betur. Af þessu leiðir að aðeins var hægt að líta svo á að einum tilmælum hafi verið framfylgt að fullu og aðeins ein að auki mátti skilgreina sem framfylgt að hluta. Engu að síður lítur GRECO til þeirra yfirlýstu áforma íslenskra stjórnvalda að taka til vandlegrar athugunar tilmæli þau sem eftir standa. GRECO hvetur stjórnvöld eindregið til þess að gera sitt ýrasta í þessu efni, þ.m.t. með því að endurmeta afstöðu sína gagnvart tilmælum v(i) í efnisflokki I.
29. Í ljósi framangreinds er það niðurstaða GRECO að hin afar takmarkaða fylgni við tilmæli nefndarinnar sé “í heildina óviðunandi” í skilningi reglu 31 í 3. mgr. 8. gr. málsmeðferðarreglnanna. GRECO hefur því ákveðið að beita reglu 32 um aðildarríki sem framfylgja ekki tilmælum gagnkvæmrar matsskýrslu og fer þess á leit við formann íslensku sendinefndarinnar að hann skili skýrslu um það hvernig miði að framkvæma þau tilmæli sem eftir standa (tilmæli i-vi í efnisflokki I og tilmæli i – vii og ix í efnisflokki II) eins fljótt og unnt er, í síðasta lagi fyrir 30. september 2010, sbr. mgr. 2(i) þeirrar reglu.

30. GRECO fer þess á leit við íslensk stjórnvöld að þau heimili birtingu skýrslunnar eins fljótt og kostur er, að hún verði þýdd á íslensku og birt almenningi.