

Fréttatilkynning OECD vegna fjórðu áfangaskýrslu um Ísland

Uppljóstran mútubrota í alþjóðlegum viðskiptum, auk vitundar um áhættuna á slíkum brotum, er enn ábótavant á Íslandi. Þrátt fyrir að hafa verið eitt fyrsta ríkið til að gerast aðili að samningi OECD um baráttuna gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum (e. Anti Bribery Convention) hefur aðeins eitt slíkt mál verið til rannsóknar. Íslensk yfirvöld verða því að auka getu sína til að koma upp afbrot af þessu tagi.

44 landa vinnuhópur OECD um erlend mútubrot hefur nýlengið fjórða áfanga á mati á innleiðingu Íslands á ofangreindum samningi.

Vinnuhópurinn gaf út tilmæli til íslenskra stjórnvalda um að bæta getu sína til að berjast gegn erlendum mútum, m.a. með eftirfarandi aðgerðum;

- að sjá til þess að allar áreiðanlegar ásakanir um erlend mútubrot séu metnar rétt og ítarlega, og eftir því sem við á, rannsakaðar að frumkvæði yfirvalda, sérstaklega gagnvart lögaðilum, með því að nota allar tiltækar rannsóknaraðferðir og gagnkvæma alþjóðlega réttaraðstoð;
- huga að tilteknum lagabreytingum, þar á meðal að lengja fyrningarfrest vegna brota sem framin eru á vegum lögaðila;
- auka vitundarvakningu á tilteknum sviðum, þar á meðal vegna nýrra laga um vernd uppljóstrara, skyldu opinberra embættismanna til að tilkynna til lögreglu yfirvalda þegar grunur leikur á um erlend mútubrot, skyldu endurskoðenda til að tilkynna um sams konar brot og almenna vitundarvakningu á meðal einkaaðila, auka þjálfun og menntun lögreglumanna, dómara, skattayfirvalda og embættismanna utanríkisráðuneytisins til að tryggja að Ísland komi upp um, rannsaki og saksæki í reynd erlend mútubrot.

Í skýrslunni er einnig lögð áhersla jákvæða þróun í málaflokki hér á landi, svo sem samþætta nálgun við rannsókn og saksókn erlendra mútubrota og framboð á sérstökum rannsóknaraðferðum. Vinnuhópurinn fagnar lagabreytingum í tengslum við erlend mútubrot, þ. á m. hækkun hámarksrefsingar fyrir að bjóða mútur til erlendra opinberra starfsmanna. Að auki ættu nýju lög in vernd uppljóstrara að auka getu stjórnvalda til að koma upp um slík brot. Vinnuhópurinn mun fylgja eftir tilmælum sínum og sérstaklega mun hann fylgjast með yfirstandandi rannsókn hér á landi vegna brots af þessu tagi.

Hinn 10. desember 2020 samþykkti vinnuhópur OECD um mútugreiðslur skýrslu Íslands vegna fjórða áfanga. Í skýrslunni eru talin upp þau tilmæli sem starfshópurinn beinir til íslenskra yfirvalda (bls. 49-52) og inniheldur yfirlit yfir nýlegar aðgerðir Íslands til að berjast gegn erlendum mútubrotum. Innan tveggja ára (í desember 2022) mun Ísland skila skriflegri skýrslu til vinnuhópsins um innleiðingu allra tilmælanna. Eftirfylgnisskýrslan verður einnig birt opinberlega.

Skýrslan er hluti af 4. áfanga í innleiðingarferli vinnuhóps OECD sem var hleypt af stokkunum árið 2016. Í 4. áfanga er litið til sérstakra áskorana og árangurs þeirrar ríkja sem tekin eru út. Vinnuhópurinn skoðar einnig mál eins og að koma upp um erlend mútubrot, fullnustu þeirra, ábyrgð lögaðila og alþjóðlegt samstarf, auk þess að fjalla um óleyst mál frá fyrri skýrslum.

Samantekt (Executive summary)

Þessi fjórða áfanga skýrsla OECD vinnuhópsins um erlend mútubrot metur og gefur út tilmæli um innleiðingu Íslands á samningi OECD um baráttuna gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum (e. Anti Bribery Convention). Skýrslan rekur framfarir frá því að þriðja áfangaskýrsla kom út árið 2010 og er gerð grein fyrir árangri og áskorunum Íslands, þ.m.t. um

rannsókn og saksókn erlendra mútubrota, refsíabyrgð lögaðila og getu til að koma upp um erlend mútubrot.

Frá því í 3. áfanga hefur Ísland hafið sína fyrstu rannsókn á erlendu mútubrot sem stendur enn yfir. Vegna þessa hefur enn ekki reynt á mörg af þeim atriðum sem koma fram í þessari skýrslu. Hins vegar gerir umrætt mál íslenskum yfirvöldum kleift að sýna fram á skuldbindingu sína við að innleiða samninginn og viðauka við hann.

Vinnuhópurinn skorar á Ísland að auka getu sína til að koma upp um erlend mútubrot og tryggja að allar trúverðugir ásakanir séu rannsakaðar til hlítar. Vinnuhópurinn hefur verulegar áhyggjur af því að frá gildistöku samningsins á Íslandi fyrir rúmum 20 árum á Ísland enn eftir að ljúka rannsókn á erlendu mútubroti. Bendir hópurinn á að þar sem áreiðanlegar ásakanir um erlent mútubrot þar sem íslenskir ríkisborgarar eða fyrirtæki hafa komið við sögu hafi ásakanirnar ekki verið rannsakaðar sérstaklega. Í því skyni að bæta úr þessu þurfi meiri þjálfun þvert á stofnanir og aukna vitundarvakningu á meðal viðeiganda aðila og stofnana. Virkari notkun gagnkvæmrar réttaraðstoðar gæti einnig aukið getu íslenskra lögregluþingvalda til að koma upp um og rannsaka erlend mútubrot. Ísland ætti einnig að auka frekari vitund um málefni erlendra mútubrota meðal einkaaðila.

Vinnuhópurinn bendir ennfremur á að enn á eftir að láta reyna á beitingu refsíákvæða vegna erlendra mútubrota hvað varðar rannsókn og saksókn slíkra brota, einkum hvað varðar lagabreytingarnar sem eiga að ná til mútugreiðslna til starfsmanna erlendra ríkisfyrirtækja.

Í skýrslunni er einnig lögð áhersla á góða starfshætti sem geta hugsanlega aukið greiningargetu Íslands, en vinnuhópurinn hrósar íslenskum stjórnvöldum fyrir nýlega sett lög um vernd uppljóstrara. Vinnuhópurinn fagnar einnig breytingum á rannsókn og saksókn vegna erlendra mútubrota, sem eru nú meðhöndluð af einu yfirvaldi, embætti héraðssaksóknara; þessi samþætta nálgun hafi möguleika til að vera mjög árangursrík við rannsókn og saksókn erlendra mútubrota.

Skýrslan og tillögur hennar endurspeglar niðurstöður sérfræðinga frá Danmörku og Litháen og voru samþykktar af vinnuhópnum 10. desember 2020. Skýrslan byggir á greiningu á löggjöf, gögnum og öðru efni sem íslensk yfirvöld lögðu fram, en einnig á rannsóknarvinnu úttektarteymisins. Upplýsingum var einnig aflað í rafrænni heimsókn sem fram fór í júní 2020, þar sem úttektarteymið hitti fulltrúa viðeigandi stjórnvalda og einkageirans á Íslandi, löggæslu, fjölmiðla og frjáls félagasamtök. Innan tveggja ára (desember 2022) mun Ísland skila skriflegri skýrslu til vinnuhópsins um innleiðingu allra tilmællanna. Eftirfylgnisskýrslan verður einnig birt opinberlega.

Tilmæli starfshópsins (WGB Recommendations)

Tilmæli til að koma í veg fyrir og koma upp um erlend mútubrot

1. Varðandi það **að koma í veg fyrir erlend mútubrot með aðgerðum gegn peningabætti**, þá leggur vinnuhópurinn til að skrifstofa fjármálagreininga (ICEFIU), í samræmi við fjölgun starfsfólks, veki athygli á áhættunni um erlend mútubrot og birti tegundir um erlend mútubrot sem undanfarandi brot peningabættis.
2. Varðandi **uppljóstraravernd** mælir vinnuhópurinn með því að Ísland:
 - (a) Auki vitund á meðal opinberra aðila og einkaaðila, þar á meðal hjá litlum og meðalstórum fyrirtækjum, um nýju lögum um vernd uppljóstrara, þar með talið hugtakið „í starfsemi vinnuveitenda þeirra“ eins og það er skilgreint í greinargerð með frumvarpi til laganna og hvaða vernd er tryggð samkvæmt lögnum.

(b) Tryggja að viðeigandi ráðstafanir séu til staðar til að vernda opinbert starfsfólk og starfsfólk í einkageiranum sem tilkynna grun um erlend mútubrot gegn mismunun, hvort sem það er tilkynnt innan viðeigandi vinnustaðar eða til lögreglu.

3. Varðandi **skyldu til að tilkynna um erlend mútubrot** mælir starfshópurinn með því að auka vitund um slíka skyldu og veita opinberum starfsmönnum skýrar leiðbeiningar um skylduna, sérstaklega þeim sem eiga í samskiptum við fyrirtæki í útflutningi vegna starfa sinna.
4. Varðandi **að koma upp um erlend mútubrot á meðal endurskoðenda**, mælir vinnuhópurinn með því að Ísland grípi til frekari vitundarvakningar um skyldur endurskoðenda og viðurlög vegna vanrækslu hennar auk þess að veita viðeigandi fræðslu um hættuna á erlendum mútubrotum.

Tilmæli um að tryggja **skilvirka fullnustu** erlendra mútubrota og tengdra brota.

5. Vinnuhópurinn leggur til stjórnvöld gangi úr skugga um að 264. gr. a almennra hegningarlaga nái til (i) mútugreiðslna til allra starfsmanna hjá erlendum fyrirtækjum sem eru í opinberri eigu, og (ii) allra athafna slíkra starfsmanna sem framkvæmdar eru í tengslum við viðkomandi starf.
6. Varðandi **önnur refsikennnd viðurlög**, þar á meðal upptöku, gegn einstaklingum vegna erlendra mútubrota, þá leggur vinnuhópurinn til að:

(a) gripið verði til allra nauðsynlegra ráðstafana, þar á meðal með aukinni fræðslu á meðal dómara, til að tryggja að refsingar vegna erlendra mútubrota séu í samræmi við alvarleika brotsins og hafi fullnægjandi varnaðaráhrif;

(b) haldið verði áfram fræðslu á meðal saksóknara um heimildir í lögum til eignaupptöku og athygli þeirra vakin á mikilvægi þess að krefjast upptöku í málum er varða erlend mútubrot;

(c) löggjöf verði breytt til að gera ráð fyrir upptöku eigna þar sem andvirði þeirra samsvarar mútum og/eða ágóðanum af mútugreiðslum til erlends opinbers starfsmanns.

7. Varðandi **rannsókn og saksókn** vegna erlendra mútubrota mælir vinnuhópurinn með að Ísland:

(a) sýni frumkvæði í að afla upplýsinga frá mismunandi aðilum og miðlum bæði áður en mál er rannsakað en einnig á rannsóknarstigi til að fjölga mögulegum málum og efla rannsóknir;

(b) tryggi að allar áreiðanlegar ásakanir um erlendar mútur séu skoðaðar og rannsakaðar eftir því sem við á;

(c) taki þátt í fundum vinnuhópsins, og sérstaklega fundum fyrir löggæsluyfirvöld (LEO) sem gætu aðstoðað við fyrstu rannsókn þeirra á erlendu mútumáli;

(d) veiti löggæsluyfirvöldum sérhæfða þjálfun, þar með talið lögreglumönnum, saksóknurum og dómurum, um rannsókn og saksókn vegna erlendra mútubrota, þar með talin lykilatriði varðandi túlkun ákvæðis 264. gr. a hgl.;

(e) breyti 81. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 þannig að fyrningarfrestur vegna brota lögaðila verði sá sami og vegna brota einstaklinga;

8. Varðandi **gagnkvæma alþjóðlega réttaraðstoð** (MLA) og framsal vegna erlendra mútubrota, þá leggur vinnuhópurinn til að Ísland:

(a) skoði vandlega allar beiðnir sem berast og eftir því sem við á rannsaki trúverðugar ásakanir um erlendar mútur;

(b) sendi beiðnir til viðeigandi erlendra yfirvalda til að hraða og efla rannsóknir vegna erlendra mútubrota.

9. Varðandi **refsiábyrgð lögaðila** leggur vinnuhópurinn til að:

(a) stjórnvöld veki athygli saksóknara á mikilvægi þess að beita refsiábyrgð gagnvart lögaðilum vegna erlendra mútubrota, þar með talið með aukinni fræðslu;

(b) sýnt verði frumkvæði í því að leitast við að endurheimta ólögmetan ágóða lögaðila vegna erlendra mútubrota;

(c) vitundarvakning á meðal einkaaðila, þ.m.t. lítilla og meðalstórra fyrirtækja, um sérstakar leiðbeiningar OECD um siðareglur í viðskiptum verði efl.

Tillögur varðandi **aðrar ráðstafanir sem hafa áhrif á innleiðingu samningsins**:

10. Varðandi **skattaráðstafanir** til að berjast gegn erlendum mútum mælir vinnuhópurinn með því að:

(a) breytingar verði gerðar á leiðbeiningum sem fjármálaráðuneytið hefur útbúið fyrir skattayfirvöld til að skýra að mútur greiddar til starfsmanna erlendra fyrirtækja í opinberri eigu séu ekki frádráttarbærar frá skatti;

(b) skattayfirvöld fái fræðslu um (i) leiðbeiningar fjármálaráðuneytisins; (ii) nýja og uppfærða handbók OECD um mútuþægni og spillingu fyrir endurskoðendur og (iii) hættuna almennt á erlendum mútubrotum;

(c) sjá til þess að frestur skattayfirvalda til endurálagningar sé hæfilegur með því að lengja hann til samræmis við fyrningarfrest vegna brota einstaklinga gegn 109. og 264 .gr. a hgl., þ.e. í 10 ár;

(d) tryggt verði að embætti héraðssaksóknara deili reglulega upplýsingum til skattayfirvalda vegna erlendra mútubrota.

11. Varðandi **opinber innkaup** mælir starfshópurinn með því að:

(a) þróaðar verði ráðstafanir til að auka vitund og tilkynna þátttakendum í útboðum um hættuna á erlendum mútubrotum og hverjar afleiðingar þeirra eru að lögum;

(b) Ríkiskaup haldi lista yfir fyrirtæki sem eru dæmd á Íslandi fyrir spillingarbrot og athugi reglulega afnámslista fjölbjóðlegra fjármálastofnana;

12. Varðandi **opinbera þróunaraðstoð (ODA)** mælir vinnuhópurinn með því að:

(a) tryggt verði að ákvæði gegn spillingu í öllum ODA samningum eigi einnig við um undirverktaka og þriðju aðila;

(b) starfsfólk utanríkisráðuneytisins fái reglulega þjálfun og leiðbeiningar varðandi hættuna á erlendum mútubrotum;

(c) tilkynningar um grun um erlend mútubrot verði í samræmi við leiðbeiningar ráðuneytisins og falli undir ný lög um vernd uppljóstrara.