

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, með síðari breytingum.

Frá allsherjarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þórunni J. Hafstein og Bryndísi Helgadóttur frá innanríkisráðuneyti, Snorra Magnússon og Steinar Adólfsson frá Landsambandi lögreglumanna, Ólaf Þ. Hauksson, sérstakan saksóknara, Harald Johannessen, Guðmund Guðjónsson og Öldu Hrönn Jóhannsdóttur frá ríkislögreglustjóra og Helga Magnús Gunnarsson, saksóknara efnahagsbrota.

Umsagnir bárust frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, embætti sérstaks saksóknara, Fjármálaeftirlitinu, Helga Magnúsi Gunnarssyni saksóknara, Jafnréttisstofu, Landssambandi lögreglumanna, Persónuvernd, ríkislögreglustjóra, ríkissaksóknara, ríkisskattstjóra, skatransóknarstjóra ríkisins, sýslumanninum á Selfossi og tollstjóranum í Reykjavík.

Með frumvarpinu er lagt til að verkefni efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra verði færð til embættis sérstaks saksóknara. Hjá báðum þessum stofnunum er til staðar sérþekking og sérhæfing á sviði rannsókna efnahagsbrota og er með sameiningu þeirra stefnt að aukinni skilvirkni og hagkvæmni. Í gildandi lögum um embætti sérstaks saksóknara er gert ráð fyrir að það starfi tímabundið og að hægt verði að leggja það niður eftir 1. janúar 2011 að fengnu álitu ríkissaksóknara og framlagningu frumvarps þess efnis fyrir Alþingi. Með frumvarpi þessu er lagt til að þessi tímamörk verði færð aftur til 1. janúar 2013. Samkvæmt áætlunum embættis sérstaks saksóknara er gert ráð fyrir að úrvinnslu úr þeim verkefnum sem embættinu voru falin í kjölfar efnahagsbrunsins ljúki á árinu 2015.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að skipuð verði nefnd sérfróðra manna til að endurskoða skipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum og gera tillögur að heildarskipulagi slíkra rannsókna innan einnar stofnunar til framtíðar.

### Flutningur verkefna.

Nefndin fjallaði nokkuð um rökin fyrir því að flytja verkefni efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra til embættis sérstaks saksóknara. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að rannsókn efnahagsbrota krefst sérstakrar þekkingar á viðskiptum og bókhaldi og tengist oft víðtækri brotastarfsemi á þessu sviði. Kom fram að innan embættis sérstaks saksóknara og efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra hefur byggst upp mikil sérþekking og sérhæfing á þessu sviði og því séu mikil samlegðaráhrif fólgin í því að leggja saman starfskrafta þessara tveggja rannsóknareininga í eina sterka rannsóknareiningu í stað þess að reka fleiri en eina rannsóknareiningu á þessu sviði.

Fyrir nefndinni kom fram að mikill fjöldi starfsmanna efnahagsbrotadeildarinnar hefði farið til starfa hjá sérstökum saksóknara og að meðalstarfsaldur hjá efnahagsbrotadeild væri nú eitt ár. Þá komu fram ábendingar frá ríkisskattstjóra um að málsmeðferðartími hjá efna-

hagsbrotadeild ríkislögreglustjóra hefði oftár en ekki verið afar langur og að jafnvel komið fyrir að refsingu hefði ekki verið komið fram í ákveðnum málum m.a. vegna þess hve rannsókn tók langan tíma. Þá hafi nokkur mál ónýst vegna óhæfilegs dráttar á framvindu mála auk mistaka svo sem í málsmeðferð, verknaðarlýsingu ákæru o.fl. Fyrir nefndinni kom fram að fjöldi mála hjá efnahagsbrotadeild hefur aukist mjög mikið auk þess sem umfang mála hefur einnig aukist. Ákærum hjá deildinni hefur fjölgað mikið milli ára. Þær voru 21 árið 2007, 42 árið 2008, 47 árið 2009 og 62 árið 2010 en ein það sem af er á þessu ári.

Ríkissaksóknari, ríkislögreglustjóri, settur ríkissaksóknari í málum sérstaks saksóknara og sérstakur saksóknari hafa bent á að sterk rök séu fyrir því að sameina þessar tvær einingar. Fyrir nefndinni kom fram að sérstakur saksóknari telji að með því að leggja saman starfskrafta þessara rannsóknar- og ákærueininga megi ætla að meira ráðrúm gefist til að vinna að samræmdari og hraðari framgangi mála, m.a. með því að flytja rannsóknarstyrk embættisins á milli málaflokka eftir því sem þörf krefur á hverjum tíma. Í engu verði þó hvikað frá því meginviðfangsefni embættisins að rannsaka og eftir atvikum að fylgja eftir með ákæru þeim málum sem tengjast starfsemi fjármálastofnana og voru tilefni þess í upphafi að embætti sérstaks saksóknara var stofnað.

Nefndin tekur undir að hagkvæmnissjónarmið og fagleg rök mæla með þeirri skipan sem lögð er til í frumvarpinu og að verði hún samþykkt muni það leiða til þess að málsmeðferð verði skilvirkari í þeim málum sem falla undir embætti sérstaks saksóknara.

### **Málefni starfsmanna.**

Á fundum sínum fjallaði nefndin einnig um stöðu starfsmanna samkvæmt frumvarpinu en í því er gert ráð fyrir að öllum embættismönnum og öðrum starfsmönnum efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra verði boðið starf hjá embætti sérstaks saksóknara og að þeim sem ekki þiggja að færast á milli embætta skuli boðið annað starf innan lögreglunnar. Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir um að þær breytingar sem frumvarpið felur í sér á réttarstöðu starfsmanna í mjög sérhæfðum störfum séu grundvallarbreytingar á ráðningarkjörum þeirra, þ.e. ef þeir þiggja tímabundið starf hjá embætti sérstaks saksóknara í stað ótímabundins starfs hjá efnahagsbrotadeild.

Nefndin fjallaði einnig um ákvæði 2. gr. en þar er kveðið á um að sérstakur saksóknari ráði aðra starfsmenn embættisins en saksóknara.

Þá er lagt til að heimilt sé að skipa lögreglumenn sem hafa lokið prófi frá Lögregluskóla ríkisins til starfa við embættið, en ákvæði lögreglulaga og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt, taki ekki til þessara starfsmanna og að skipun þeirra falli niður þegar embætti sérstaks saksóknara verður lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun. Staða lögreglumanna er sérstök að því leyti að þeir eru embættismenn samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í athugasemdum frumvarpsins við 2. gr. kemur fram að verið sé að leggja til að staða þeirra starfsmanna sem hafa réttindi til að starfa sem lögreglumenn og starfa í raun sem slíkir hjá embætti sérstaks saksóknara í dag verði bætt en vegna ákvæða í lögum er ekki hægt að skipa þá sem lögreglumenn. Við embætti sérstaks saksóknara starfa nú bæði skipaðir lögreglumenn sem hafa verið fluttir tímabundið eða ótímabundið til embættisins á grundvelli laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og lögreglumenn sem hafa verið ráðnir til embættisins með tímabundnum ráðningarsamningum. Réttarstaða þeirra sem eru skipaðir er önnur en þeirra sem ekki eru skipaðir. Nefndin tekur undir nauðsyn þess að kveðið sé með skýrum hætti á um réttindi og skyldur þeirra sem sinna lögreglustörfum fyrir embættið og telur eðlilegt að réttarstaða þeirra sé bætt. Því leggur nefndin til að þeir lögreglumenn sem boðið verður starf

hjá embætti sérstaks saksóknara verði skipaðir til starfa sem lögreglumenn hjá embætti sérstaks saksóknara, þó ekki í fimm ár heldur í skemmri tíma vegna þess að embættið er tímabundið, í samræmi við tillögu að nýrri 3. mgr. 2. gr. í frumvarpinu. Við hina nýju skipun munu þeir halda áunnum starfsstigum innan lögreglunnar. Það skal tekið fram að þrátt fyrir ákvæði starfsstigareglugerðar um að menn fullnægi tilteknum skilyrðum um starfstíma til þess að hljóta skipun er litið svo á að við embætti sérstaks saksóknara sé heimilt skipa lögreglumenn þó að þeir fullnægi ekki ákvæðum reglugerðar um starfstíma. Höfð er hliðsjón af persónulegri hæfni lögreglumanns svo sem starfsaldri, þekkingu, menntun, starfsreynslu og kyni. Verði embættið lagt niður eiga þeir rétt á óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði.

Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra verði heimilt að flytja saksóknara frá embætti ríkislögreglustjóra á grundvelli 36. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, til embættis ríkissaksóknara.

Nefndin tekur einnig fram að réttarstaða embættismanna er samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins önnur en starfsmanna sem ekki eru embættismenn. Nefndin telur engu síður rétt að mæta þessum sjónarmiðum og leggur til breytingar á ákvæði til bráðabirgða um að bjóða skuli öllum starfsmönnum efnahagsbrotadeildarinnar starf hjá embætti sérstaks saksóknara. Bæði skal bjóða embættismönnum starf og öðrum starfsmönnum. Öðrum starfsmönnum en lögreglumönnum verði boðið ótímabundið starf. Verði embættið lagt niður eiga þeir rétt á þriggja mánaða launum.

### **Heildarskipulag rannsókna.**

Á fundum nefndarinnar var einnig fjallað um hugmyndir um framtíðarskipan þessara mála. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í frumvarpinu er lagt til að innanríkisráðherra skipi nefnd sérfróðra manna að höfðu samráði við hlutaðeigandi ráðuneyti til þess að endurskoða skipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum og gera tillögur að heildarskipulagi slíkrar rannsókna innan einnar stofnunar til að gera þær skilvirkari og markvissari og tryggja sem besta nýtingu fjármuna. Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir og ábendingar um að eðlilegt væri að peningaþvættisskrifstofa ríkislögreglustjóra væri færð yfir til embættis sérstaks saksóknara en í 1. tölul. 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins er lagt til að við upptalningu sérstakra verkefna sem ríkislögreglustjóra ber að hafa með höndum bætist að annast móttöku tilkynninga á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Tilgangur peningaþvættisskrifstofu sé að taka á móti tilkynningum um grunsamleg viðskipti sem geta verið liður í að þvætta illa fengið fé eða til fjármögnunar hryðjuverka. Tilgangurinn er að lögreglan bregðist við með rannsókn sakamáls sé tilefni til. Nefndin tekur í þessu sambandi fram að hún telur eðlilegt að sú nefnd sem innanríkisráðherra skal skipa samkvæmt ákvæði til bráðabirgða skoði einnig hvar peningaþvættisskrifstofunni sé best fyrir komið. Nefndin leggur til að það bætist við upptalningu verkefna nefndarinnar.

Fyrir nefndinni komu einnig fram athugasemdir um að samkvæmt bráðabirgðaákvæðinu virðist gert ráð fyrir því að nefndin skuli koma með tillögur að heildarskipulagi rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum innan einnar stofnunar. Nefndin tekur í því sambandi fram að einnig er tekið fram í ákvæðinu að tilgangurinn er að gera rannsóknirnar skilvirkari og markvissari og tryggja sem best nýtingu fjármuna í þessu skyni. Nefndin er því ekki bundin af því að leggja til að þessum rannsóknum verði komið fyrir í einni stofnun uppfylli sú tillaga ekki önnur skilyrði greinarinnar.

**Lagaskil.**

Fyrir nefndinni komu fram athugasemdir um að nauðsynlegt væri að kveða skýrt á um lagaskil, þ.e. varðandi ákærvald í þeim málum sem ríkislögreglustjóri hefur ákært í og eru til meðferðar fyrir dómstólum. Í 1. gr. frumvarpsins er eingöngu vikið að yfirtöku á rannsóknarskyldu embættis sérstaks saksóknara. Nefndin fellst á þessi sjónarmið og telur nauðsynlegt að kveða skýrt á um að við gildistöku laganna flytjist ákærvald og þar með sókn þeirra mála sem þegar sæta ákærumeðferð fyrir dómstólum af hálfu ríkislögreglustjóra frá embætti ríkislögreglustjóra til embættis sérstaks saksóknara.

**Gildistaka.**

Nefndin fjallaði um ákvæði frumvarpsins um gildistöku en fyrir nefndinni hafa komið fram ábendingar, m.a. frá sérstökum saksóknara, um að nauðsynlegt sé að fá meiri tíma til að undirbúa betur tilfærslu verkefna efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra til sérstaks saksóknara með tilliti til málstöðu deildarinnar og laga verklag að breyttu umhverfi. Þá þarf meiri tíma til undirbúnings vegna starfsmannamála, þ.e. vegna nýráðninga ef starfsmenn efnahagsbrotadeildar þiggja ekki starf hjá sérstökum saksóknara. Einnig þarf að undirbúa stækkun húsnæðisins vegna aukins fjölda starfsmanna o.fl. Nefndin leggur því til að gildistakan verði miðuð við 1. september 2011, en ákvæði til bráðabirgða öðlist þegar gildi.

Nefndin telur rétt að taka fram að seinni tilvísun í númer greinargerðar um rannsókn og saksókn efnahagsbrota er ranglega sögð 807/2007 en rétt númer er 804/2007, sbr. fyrri tilvísun í greinargerð.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Valgerður Bjarnadóttir og Þór Saari voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 31. maí 2011.

Róbert Marshall,  
form., frsm.

Álfheiður Ingadóttir.

Birgir Ármannsson,  
með fyrirvara.

Vigdís Hauksdóttir.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir. Sigurður Kári Kristjánsson,  
með fyrirvara.

Mörður Árnason.