

Ritað í tilefni skýrslu nefndar um skipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum, sjá 283. mál á 143. löggjafarþingi 2013 – 2014, þingskjal nr. 549.

1. "Fyrirkomulag á Norðurlöndum"

Nefndinni bar að hafa hliðsjón af skipan efnahagsbrotarannsókna annars staðar á Norðurlöndum. Í 3. kafla skýrslunnar gerir hún grein fyrir fyrirkomulaginu í Danmörku, Noregi og Svíþjóð og í 1.4 kafla skýrslunnar, þar sem fjallað er um helstu niðurstöður, segir:

"Nefndin telur farsælast að byggja upp hér á landi hliðstæða efnahagsbrotastofnun eins og í nágrannalöndunum sem annist rannsóknir og saksókn í efnahagsbrotamálum."

Segja má að það sé sameiginlegt einkenni fyrirkomulagsins í löndunum þremur, sem nefnd eru í skýrslunni, að rannsókn og saksókn í efnahagsbrotamálum er í megin atriðum á vegum einnar stofnunar. Hins vegar er formlegur grundvöllur stofnanna og samspil eða samvinna ákærvalds og lögreglu innan þeirra mismunandi.

Í nefndarskýrslunni kemur ekki beinlínis fram að hugað hafi verið sérstaklega að uppbyggingu nýrrar stofnunar hvað varðar samspil eða samvinnu lögreglu og ákærvalds með hliðsjón af fyrirmyndum landanna þriggja. Í fyrri tillögu nefndarinnar, sjá 1.5.1 í skýrslunni, er gert ráð fyrir að ný stofnun verði byggð upp á grunni embættis sérstaks saksóknara og má því ætla að nefndin geri ráð fyrir að það samspil lögreglu og ákærvalds, sem kveðið er á um í lögum um sérstakan saksóknara nr. 135/2008, verði áfram við líði. Samtvinnun lögreglu og ákærvalds samkvæmt lögum um sérstakan saksóknara gengur lengra í átt til samruna þessara tveggja þátta refsiréttarkerfisins heldur en í nokkru hinna fyrrnefndu landa. Noregur kemur þar næst.

Hér á eftir vík ég að fyrirkomulaginu í löndunum þremur auk Íslands til fyllingar því sem fram kemur í skýrslunni.

1.1 Danmörk

Fjallað er um skipan ákærvaldsins í 10. kafla dönsku réttarfarslaganna. Þar er ekki að finna ákvæði um Statsadvokaturen for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK áður SØK). Segir einungis að dómsmálaráðherra ákveði fjölda "statsadvokater" eða héraðssaksóknara og skiptingu verkefna á milli þeirra, sbr. 1. mgr. 103. dönsku réttarfarslaganna (retsplejeloven). Héraðssaksóknarar eru millistig ákærvalds á milli ríkissaksóknarans, sem er æðstur ákæranda, og lögreglustjóranna og hafa héraðssaksóknarar m.a. eftirlit með meðferð lögreglustjóranna á sakamálum.

Eins og fram kemur í skýrslu nefndarinnar eru embætti héraðssaksóknara í Danmörku nú einungis tvö auk embættis héraðssaksóknara sem sinnir efnahags- og alþjóðlegum afbrotum þ.e. alls þrjú héraðssaksóknaraembætti. Er kveðið á um verkaskiptingu embættanna í auglýsingu nr. 117 frá 6. desember 2012, sem leysti af hólmi auglýsingu nr. 1146 frá 13. desember 2002, sem tilgreind er í nefndarskýrslunni, en var þá ekki lengur í gildi. Samkvæmt eldri auglýsingunni voru héraðssaksóknaraembættin sex auk embættis héraðssaksóknara í efnahagsbrotum og embættis héraðssaksóknara í alþjóðlegum refsímálum eða alls átta.

Samkvæmt framangreindu verður tæpast sagt að skipan efnahagsbrotastofnunar í Danmörku sé bundin í lög. Þess er einungis getið í áður nefndri auglýsingu að héraðssaksóknarinn (statsadvokaten) í efnahagsbrotamálum m.m. fari með rannsókn í tilteknum brotaflokkum. Að öðru leyti er stofnunin byggð á samstarfi og samkomulagi ákærvalds og lögreglu þar sem ríkislögreglustjóraembættið lætur héraðssaksóknaranum í té lögreglumenn til að framkvæma rannsóknir undir leiðsögn ákæranda. Þannig hefur þessu verið hagað farsælega í 40 ár.

1.2 Noregur

Í norsku lögunum um meðferð sakamála (Straffeprosessloven) er ØKOKRIM ekki getið sérstaklega. Fjöldi héraðssaksóknara (statsadvokater) skal ákveðinn í reglugerð, sbr. 2. mgr. 57. gr. laganna, sbr. og danska fyrirkomulagið sem er sambærilegt að þessu leyti. Hins vegar er kveðið á um skipan stofnunarinnar og viðfangsefni í 35. kafla reglugerðar um ákærvaldið, "påtaleinstruksen" nr. 1679 frá 28. júní 1985 með síðari breytingum, en Økokrim var stofnað 1989 eins og fram kemur í nefndarskýrslunni.

Yfirmaður Økokrim er héraðssaksóknari (statsadvokat) og reyndar starfa þar á bæ fleiri ákærændur sem bera titilinn statsadvokat og/eða førstestatsadvokat.

Jafnframt því að vera héraðssaksóknari hefur yfirmaður Økokrim stöðu lögreglustjóra enda starfa við embættið lögreglumenn sem heyra undir hann sem lögreglustjóra. Aðrir "statsadvokatar" við embættið hafa ekki lögregluvald.

Þess má geta að Politidirektoratet, eins konar embætti ríkislögreglustjóra, var ekki stofnað fyrr en 2001, og tók þá við viðfangsefnum frá dómsmálaráðuneytinu eða Justis- og Politidepartementet. Ekki er loku fyrir það skotið að Norðmenn hefðu ella valið danska SØK-módelið, ef ríkislögreglustjóraembættið hefði verið til staðar þegar Økokrim var stofnað.

Økokrim er undir stjórn yfirmanns sem er hvort tveggja í senn héraðssaksóknari og lögreglustjóri, eins og áður segir, en við framkvæmd rannsóknar- og ákærvaldsstarfa heyrir Økokrim undir ríkissaksóknara, sbr. 4. mgr. 1. gr. 35. kafla påtaleinstruksen þar sem segir í 1. málslið: "Enheten er underlagt riksadvokaten ved etterforsking og øvrige påtalefunksjoner."

1.3 Svíþjóð

Fjallað er um ákærvaldið í 7. kafla sænsku réttarfarlaganna, Rättegångsbalken (1942:740). Í 1. mgr. 1. gr. kaflans er því lýst hverjir fari með ákærvald og er þar að finna eins konar upptalningu á starfsheitum innan ákærvaldsins. Næstur ríkissaksóknara innan ákærvaldsins er vararíkissaksóknari en síðan kemur Överåklagare (yfirsaksóknari) o.s.frv. Yfirsaksóknarar eru í fyrirsvari ákærvaldsins innan einstakra stofnana eða skrifstofa ákærvaldsins. Í 2. mgr. greinarinnar segir að ríkistjórnin setji nánari fyrirmæli um ákærvaldið; Åklagarväsendet. Þannig er skipan ákærvaldsins í Svíþjóð öðrum þræði mörkuð í reglugerðum.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. 7. kafla er ríkissaksóknari í fyrirsvari ákærvaldsins eða eins og þar segir:

"Riksåklagaren är under regeringen högste åklagare och har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet."

Í "Áklagarförordningin" (2004:1265) segir að ákærvaldið (áklagarväsendet) greinist í Áklagarmyndigheten og Ekobrottsmyndigheten. Áklagarmyndigheten með um 900 ákærendur í 39 skrifstofum um allt land, sem verður tæpast nefnt "saksóknaraembættið" eins og gert er í nefndarskýrslunni, fer með ákærvald í öllum málum nema þeim sem Ekobrottsmyndigheten sinnir. Í sérstökum reglugerðum eru síðan fyrirmæli; annars vegar til Áklagarmyndigheten (2007:971) og hins vegar til Ekobrottsmyndigheten (2007:972). Ekobrottsmyndigheten heyrir faglega undir ríkissaksóknara enda er stofnunin hluti af Áklagarväsendet. Hins vegar heyrir hún beint undir ríkisstjórn varðandi fjárveitingar m.m. en ekki undir ríkissaksóknara eins og aðrar stofnanir og/eða skrifstofur ákærvaldsins.

Úr 1. gr. reglugerðar (2007:971):

"Áklagarmyndigheten ansvarar för åklagarverksamheten i landet med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva enligt förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. Åklagarmyndigheten ansvarar även för den svenska åklagarverksamheten vid Eurojust."

Úr 1. gr. reglugerðar (2007:972):

"Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet som ansvarar för bekämpning av ekonomisk brottslighet i den omfattning som avses i denna förordning."

Fyrirrennari Ekobrottsmyndigheten var "Riksenheten mot ekonomisk brottslighet" (1995:1015) þar sem saman komu undir stjórn ákærandans í sérstökum málum (Statsáklagaren i specielle mål) ákærendur, lögreglumenn frá efnahgsbrotadeild ríkislögreglustjóraembættisins auk fulltrúa frá skattyfirvöldum og skiptaráðanda (gjaldþrotamál). Með reglugerð (1997:898) var Ekobrottsmyndigheten stofnuð og um hana fjallar nú reglugerð (2007:972); "Förordning med instruktion för Ekobrottsmyndigheten", sem áður er getið

Ekobrottsmyndigheten eða Efnahgsbrotastofnunin er sjálfstæð stofnun innan ákærvaldsins og í 7. og 8. gr. reglugerðarinnar eru ákvæði um samstarf við aðrar stofnanir. Lögreglunnar er þar getið fyrst og mest, en ríkislögreglustjórnin skipar lögreglumönnum til starfa hjá stofnuninni. Í 3. mgr. 7. gr. segir að stofnuninni og ríkislögreglustjórninni beri að skipuleggja og þróa samstarfið á milli stofnunarinnar og lögreglunnar.

Samkvæmt 8. gr. reglugerðarinnar skulu starfsmenn frá skattyfirvöldum, innheimtustofnuninni (Kronofogedmyndigheten), tollinum og öðrum yfirvöldum starfa hjá Efnahgsbrotastofnuninni eftir því sem stofnunin og viðkomandi yfirvöld koma sér saman um.

Enda þótt Ekobrottsmyndigheten sé ákærvaldsstofnun er ekki þar með sagt að fyrirsvarsaður hennar þurfi að vera ákærandi. Hins vegar er fyrirsvarsaður ákærudeildarinnar överáklagare og þess má jafnframt geta að í fyrirsvari lögregludeildar stofnunarinnar er lögreglustjóri.

1.4 Ísland

Í nefndarskýrslunni er ítarleg umfjöllun um embætti sérstaks saksóknara (5.1). Hér vík ég eingöngu að samtönnun ákærvalds og lögreglu hjá embættinu, enda hefur samspil

ákærvalds og lögreglu hjá efnahagsbrotastofnunum Norðurlandanna þriggja (1.1 - 1.3) verið til umfjöllunar hér að framan.

Mælt er fyrir um embætti sérstaks saksóknara í lögum nr. 135/2008, eins og áður segir. Embættismaðurinn, sérstakur saksóknari, hefur stöðu og almennar heimildir samkvæmt lögreglulögum og lögum um meðferð sakamál og fer með stjórn lögreglu sem starfar við embætti hans. Hann er jafnframt ákærandi samkvæmt lögum um meðferð sakamála.

Ljóst er samkvæmt lögnum og greinargerð með þeim að sérstakur saksóknari er ákærandi eins og lögreglustjórar í umdæmum og heyrir undir ríkissaksóknara við rannsókn og saksókn í málum með sama hætti og þeir. Sérstakur saksóknari sinnir ekki almennri löggæslu og heyrir því lítt eða ekkert undir ríkislögreglustjóra. Má því segja að "sérstakur lögreglustjóri" lýsi betur stöðu hans heldur en "sérstakur saksóknari". Í 26. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála var "sérstakur saksóknari" notað um þann sem skipaður var til að gegna starfi ríkissaksóknara við tilteknar aðstæður í ákveðnu máli. Var sá að sjálfsgöðu sjálfstæður og heyrði ekki undir annan ákæranda. Hann var því "sérstakur saksóknari".

Við embætti sérstaks saksóknara skipar ráðherra þrjá "sjálfstæða" saksóknara, eins og það er orðað í lögnum (1. mgr. 2. gr.), sem eru ákærendur samkvæmt lögum um meðferð sakamála og jafnframt fara þeir með lögregluvald sem og aðrir löglærðir starfsmenn við embættið (1. mgr. 4. gr). Við rannsókn og saksókn heyra þessir "sjálfstæðu" saksóknarar undir ríkissaksóknara en við beitingu lögregluvalds að öðru leyti, væntanlega, undir hinn sérstaka saksóknara.

Í nefndarskýrslunni, kafla 2.2 um rannsókn og saksókn í sögulegu ljósi, eru tvö ártöl misrituð. Efnahagsbrotadeild var komið á fót hjá Rannsóknarlögreglu ríkisins á árinu 1985, en ekki 1995 og efnahagsbrotadeild var sett á laggirnar hjá ríkislögreglustjóraembættinu árið 1997, en ekki 1996, enda tók embættið ekki til starfa fyrr en 1. júlí 1997, eins og fram kemur í skýrslunni.

2. Samantekt.

- Rannsókn og saksókn í efnahagsbrotamálum er skipað með áþekkingu hætti í Danmörku og Svíþjóð hvað varðar samvinnu ákærvalds og lögreglu. Í Danmörku er samvinna ákærvalds og lögreglu algjörlega byggð á samkomulagi aðila. Í Svíþjóð er hún að nokkru leyti bundin í reglugerð.
- Í Noregi er samspil ákærvalds og lögreglu hjá Økokrim ákveðið í reglugerð þar sem yfirmaður stofnunarinnar er bæði héraðssaksóknari (statsadvokat) og lögreglustjóri og fer því með stjórn lögreglu sem undir hann heyrir. Aðrir ákærendur sem starfa við stofnunina fara hins vegar ekki með lögregluvald.
- Sérstakur saksóknari er ákærandi og lögreglustjóri og fer því með stjórn lögreglu sem undir hann heyrir á sama hátt og yfirmaður Økokrim. "Sjálfstæðir" saksóknarar hjá sérstökum saksóknara fara jafnframt ákærvaldi með lögregluvald og má því segja að samruni ákærvalds og lögreglu sé algjör hjá embættinu. Þetta fyrirkomulag, samruni ákærvalds og lögreglu, leiðir til þess að mörgum þykir ólíklegt að uppfyllt verði, á trúverðugan hátt, tilmæli eða ábendingar Evrópuráðsins til aðildarríkjanna um hlutverk ákærvaldsins í

réttarvörslukerfinu REC(2000)19 þar sem segir í 21. lið í kafla um samskipti ákæranda og lögreglu:

"Almennt ber ákærendum að gaumgæfa lögmæti lögreglurannsóknna í síðasta lagi þegar ákveðið er hvort höfða skuli mál eða halda saksókn til streitu. Að þessu leyti skulu ákærendur fylgjast með hvernig lögregla virðir mannréttindareglur."

- Í löndum þar sem ákærvald er á þremur stigum, þ.e. í Danmörku og Noregi, er stofnunum sem annast málaflokkinn skipað á annað eða miðstig ákærvalds. Fyrirsvarsmenn stofnananna eru héraðssaksóknarar (Statsadvokater).
- Hjá Ekobrottsmyndigheten er fyrirsvarsmáður ákærudeildar stofnunarinnar överráðlagare og ber því stöðuheiti sem gengur næst á eftir ríkissaksóknara og vararíkissaksóknara. Þar í landi fara lögreglustjórar ekki með ákærvald.
- Embætti sérstaks saksóknara er á lögreglustjórastigi ákærvalds, jafnsett lögreglustjórum í umdæmum.

Ég leyfi mér að vona að hugað verði vel að fyrirmyndum að sambandi ákærvalds og lögreglu hjá SØIK í Danmörku og Ekobrottsmyndigheten Svíþjóð þar sem byggt er á samvinnu og samstarfi á samkomulagsgrundvelli enda er það í samræmi við þau viðhorf sem komu fram í athugasemdum með III. kafla með frumvarpi að sakamálalögum þar sem sagði orðrétt: *"Eins og áður segir er jafnframt lagt til að ákærvald í meiri háttar sakamálum verði flutt frá lögreglustjórum, þar á meðal ríkislögreglustjóra, til æðra stigs ákærvalds, þ.e. til héraðssaksóknara. Lögregla hefði að sjálfsögðu áfram með höndum rannsókn, en hún yrði framkvæmd eftir atvikum undir eftirliti og samkvæmt fyrirmælum héraðssaksóknara sem tekur ákvörðun um saksókn á grundvelli þeirrar rannsóknar. Slikt fyrirkomulag tryggir bæði að ekki verði haldið áfram með rannsókn nema meiri líkur en minni þyki á sakfellingu og að rannsókn sé markaður skýr farvegur. Hér eins og annars staðar á Norðurlöndum yrði til dæmis við rannsókn efnahagsbrota náð samráð milli lögreglu og héraðssaksóknara til að tryggja markvissan framgang mála. (undirstrikun BN) Þegar þung viðurlög liggja við afbrotum er mikið í húfi, jafnt með tilliti til hagsmuna sakbornings sem almennings, að vandað sé til verka þegar ákveðið er hvort mál skuli höfðað eða það látið niður falla."*

3. Skattamál

Eins og fram kemur í nefndarskýrslunni, kafla 10.3.1.2, eru í Danmörku, Noregi og Svíþjóð starfræktar deildir innan skattkerfisins sem hafa með höndum skattrannsóknir sem geta verið undanfari kærur til lögreglu og ákærvalds. Hér á landi var þessu lengi hagað með sama hætti. Hjá ríkisskattstjóra starfaði sérstök rannsóknardeild með skattrannsóknarstjóra í fyrirsvari. Með lögum nr. 111/1992 var horfið frá þessu fyrirkomulagi og stofnað til sjálfstæðs embættis skattrannsóknarstjóra ríkisins. Embættið er vissulega tengt skattkerfinu en er ekki deild undir yfirstjórn þess, ríkisskattstjóra.

Með 13. gr. laga nr. 122/1993 var síðan mælt fyrir um að við rannsóknaraðgerðir skattrannsóknarstjóra ríkisins skyldi gætt ákvæða laga um meðferð sakamála, eftir því sem við getur átt, einkum varðandi réttarstöðu grunaðra manna á rannsóknarstigi. Má segja að með þessu hafi verið efnt til eins konar skattrannsóknarlögreglu með þeim afleiðingum að rannsóknir á hennar vegum ganga mjög langt fram áður en mál er réttilega kært til lögreglu. Leiðir þetta fyrirkomulag til tvíverknaðar sem hefur sætt talsverðri gagnrýni. Til þess að

komast hjá þessum tvíverknaði er einfaldast að taka upp gamla lagið og haga málum með sama hætti og gert er í nágrannalöndum; að færa skattrannsóknir aftur inn til ríkisskattstjóra. Við skattrannsóknir þarf að gæta þess að beina máli sem fyrst til þeirrar stofnunar, sem annast lögreglurannsókn og saksókn í málinu, eftir að skattrannsóknin hefur vakið rökstuddan grun um alvarlegt refsivert brot. Jafnframt á að vera unnt að haga málum þannig, t.d. með samkomulagi fyrirvarsmanna stofnana, að maður eða menn frá skattrannsóknardeild ríkisskattstjóra taki þátt í eftirfarandi lögreglurannsókn.

Reykjavík 28. febrúar 2014

Bogi Nilsson