

Alþingi
Erindi nr. P /37/566
komudagur 8.7.2009

Við 1. mgr. 26. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88 12. júní 2008 bætist nýr málslíður, svohljóðandi:

Nú telur ríkissaksóknari sig vanhæfan til að fara með ótilgreind mál á afmörkuðu sviði um tiltekinn tíma og skal þá dómsmálaráðherra setja á sama hátt annan löghæfan mann til að gegna hlutverki ríkissaksóknara í slíkum málum.

Alþingi
Erindi nr. P 137/532
komudagur 6.7.2009

Alþingi, nefndasvið,
vt. Sigrún Helga Sigurjónsdóttir
nefndaritari
Austurstræti 8 – 10
150 REYKJAVÍK

Efni: Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um breytingar á lögum um sérstakan saksóknara, 138. mál.

Ríkisskattstjóri hefur 6. júlí 2009 mótttekið tölvupóst frá nefndaritari þar sem óskað er eftir umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um breytingu á lögum um embætti sérstaks saksóknara. þskj. 217 – 138. mál.

Ríkisskattstjóri gerir engar athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllt

Skúli Eggert Þórðarson

**um breyting á lögum um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008,
með síðari breytingum, og lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku
bankanna 2008 og tengdra atburða, nr. 142/2008.**

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

I. KAFLI

Breyting á lögum um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, með síðari breytingum.

1. gr.

2. gr. laganna orðast svo:

Dómsmálaráðherra skipar sérstakan saksóknara og skal hann veita forstöðu rannsóknar- og saksóknaraembætti skv. 1. gr. Þá skipar dómsmálaráðherra þrjá saksóknara við embætti sérstaks saksóknara, ~~sem fara skulu með sjálfstætt ákærvald samkvæmt lögum um meðferð sakamála.~~ Sérstakur saksóknari og saksóknarar við embætti hans skulu allir fullnægja skilyrðum til skipunar í embætti héraðsdómara, en heimilt er þó að víkja frá 70 ára aldurshámarki sem um héraðsdómara gildir. Ákvæði laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt taka ekki til þessara starfsmanna. Skipun þeirra fellur niður þegar embætti sérstaks saksóknara verður lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. 7. gr., en þeir skulu þá halda óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði frá þeim tíma. Nú velst dómari til einhverra þessara starfa og skal þá dómsmálaráðherra veita honum leyfi frá störfum á skipunartímanum.

Sérstakur saksóknari ræður aðra starfsmenn embættisins. Við ráðningu þeirra gildir ekki 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hinn sérstaki saksóknari hefur stöðu og almennar heimildir lögreglustjóra samkvæmt lögreglulögum og lögum um meðferð sakamála. Hann skiptir verkum með saksóknurum embættisins, ~~og felur þeim rannsókn, stjórn og flutning mála.~~

Í héraði annast sérstakur saksóknari ~~og saksóknarar embættisins~~ flutning þeirra mála sem ~~þeir hann höfðar.~~ Sérstakur saksóknari getur falið öðrum saksóknurum, saksóknarfulltrúum við embættið, lögreglustjóra, héraðsdóms- eða hæstaréttarlögmanni að flytja þau mál sem hann hefur höfðað, ~~og einnig að flytja þau mál sem saksóknarar embættisins hafa höfðað ef þeir óska þess að sérstakur saksóknari feli öðrum flutning þeirra.~~ Sé lögmanni falið að flytja mál hefur hann sömu skyldur og ákærandi.

Sérstakur saksóknari og saksóknarar embættisins flytja þau kærumál fyrir Hæstarétti sem þeir fara með. Sérstökum saksóknara er heimilt að fela öðrum löglærðum starfsmönnum flutning þessara mála.

Dómsmálaráðherra skipar sérstakan ríkissaksóknara til að fara með hlutverk og valdheimildir ríkissaksóknara samkvæmt lögum þessum og lögum um meðferð sakamála gagnvart embætti sérstaks saksóknara og er hann æðsti handhafi ákærvalds í þessum málum. Hinn sérstaki ríkissaksóknari skal meðal annars taka ákvörðun um áfrýjun héraðsdóma til Hæstaréttar í málum sem höfðuð hafa verið af sérstökum saksóknara eða saksóknurum við embætti hans og sækja þau áfrýjunarmál fyrir Hæstarétti. Hann getur falið sérstökum saksóknara, saksóknurum við embætti sérstaks saksóknara eða hæstaréttarlögmanni að flytja þau mál. Sé hæstaréttarlögmanni falið að flytja mál fyrir Hæstarétti hefur hann sömu skyldur og ákærandi.

Sérstakur ríkissaksóknari skal fullnægja skilyrðum til skipunar í dómaraembætti við Hæstarétt. Ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt taka ekki til hans. Skipun sérstaks ríkissaksóknara fellur niður þegar embætti sérstaks saksóknara verður lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. 7. gr., en skal hann þá halda óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði frá þeim tíma. Nú velst dómari til starfans og skal þá dómsmálaráðherra veita honum leyfi frá störfum á skipunartímanum.

Ef háttsemi felur í sér annað eða önnur brot en þau sem sérstakur saksóknari fer með skv. 1. gr. tekur sérstakur ríkissaksóknari ákvörðun um hvort hann fari með málið. Rísi ágreiningur um valdsvið sérstaks saksóknara gagnvart öðrum ákærendum skal sérstakur ríkissaksóknari leysa á sama hátt úr honum.

2. gr.

1. málsl. 1. mgr. 4. gr. laganna orðast svo: Saksóknarar, lögreglumenn og löglærðir starfsmenn sérstaks saksóknara við embættið fara með lögregluvald skv. 1. mgr. 9. gr. lögreglulaga.

3. gr.

1. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Sérstökum ríkissaksóknara er heimilt að ákveða að uppfylltum skilyrðum 2. mgr. og að fenginni rökstuddri tillögu frá hinum sérstaka saksóknara að sá sem hefur frumkvæði að því að bjóða eða láta lögreglu eða saksóknara í té upplýsingar eða gögn sæti ekki ákæru þótt upplýsingarnar eða gögnin leiði líkur að broti hans sjálfs.

4. gr.

Orðin „að fengnu álitu ríkissaksóknara“ í 7. gr. laganna falla brott.

5. gr.

Ákvæði til bráðabirgða í lögunum fellur brott.

II. KAFLI

Breyting á lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, nr. 142/2008.

6. gr.

Í stað orðsins „ríkissaksóknara“ í 2. og 3. mgr. 12. gr. og 1. og 3. mgr. 14. gr. laganna kemur (í viðeigandi beygingarfalli): sérstaks ríkissaksóknara.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Frá Sigurði Tómasi Magnússyni lögfræðilegum ráðgjafa sérstaks saksóknara:

Um ákærvaldið norska eru ákvæði í 6. kafla norsku sakamálalaganna (lög nr. 25/1981 om rettergang i straffesaker) Mikilvægustu ákvæðin sem hér skipta máli eru hins vegar í grein 35 í reglugerð um ákærvaldið sem byggð er m.a. á sakamálalögunum. FOR 1985-06-28 nr 1679: Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen).

Samkvæmt þessum ákvæðum fara statsadvokatene við Ökokrim hver um sig með sjálfstætt ákærvald. Málunum er skipt niður á deildir embættis Ökokrim og fer saksóknari hverrar deildar með ákærvald í þeim málum sem heyrir undir deildina. Innra skipulag embættisins er staðfest af norska dómsmálaráðuneytinu.

Ég er með ákæru frá Ökokrim undir höndum og í upphafi hennar segir: Stadsadvokatene ved Ökokrim gjør vitterlig. Undirskriftin er hins vegar þannig: Ökokrim statsadvokatembeter, dags. og þar undir nafn viðkomandi statsadvokat. Ákæran er sem sagt gefin út í nafni saksóknaranna við Ökokrimembættið og undirritað af einum saksóknaranna. Þetta bendir eindregið til þess að ákærendurnir séu sjálfstæðir.

Engu að síður tel ég falla mun betur að okkar kerfi og skapa sem minnsta óvissu að staða saksóknara við embætti sérstaks saksóknara verði eins og tíðkast hefur hér á landi. Þessir saksóknarar hafa í reynd verið mjög sjálfstæðir í störfum þótt ákæru séu gefnar út í nafni þess yfirmanns sem fer með ákærvaldið. Hin leiðin kallar á nákvæmari útfærslu á valdmörkum í lögum eða í reglugerð. Ekki útilokað en nokkuð flóknara.

Frá Hólmsteini Gauta Sigurðssyni, lögfræðingi hjá sérstökum saksóknara:

1. Fyrst ber að nefna að ökokrim í Noregi, sem hefur aðsetur í miðborg Oslóar, er hið miðlæga ákærvald sem annast meðferð alvarlegra og flókinna fjármuna- og efnahagsbrota, bæði er varðar rannsókn og saksókn sakamála. Þetta sama á við um alvarleg umhverfisbrot (miljøkriminalitet). Embættið hefur verið til sem slíkt í skipulagi norskra löggæslu- og saksóknaryfirvalda frá árinu 1989 og er hvort tveggja í senn saksóknaraembætti sem nýtur stöðu héraðssaksóknaraembættis, með umsvif og verksvið á landsvísu og heyrir þannig sem slíkt undir norska ríkissaksóknarann í skipuriti norska ákærvaldsins, en í hina röndina er ökokrim lögreglustjóraembætti sem stjórnsýslulega og þ.m. er varðar fjárhagslegan rekstur heyrir undir norska ríkislögreglustjóraembættið en nýtur faglegs sjálfstæðis í störfum gagnvart norska ríkislögreglustjóranum.

Þannig er ökokrim skipt niður í nokkrar starfseiningar (team) sem flestum er stýrt af héraðssaksóknurum (statsadvokat) en í nokkrum tilfellum yfirmönnum lögreglu (politiinspektør) og deildarstjórum (avdelingsdirektør). Meðal starfseininga ökokrim eru meðferð skatta- og gjaldamála, meðferð spillingarmála, meðferð mála verðbréfamarkaðar, meðferð fjársvikamála, meðferð peningþvættismála, meðferð eignaupptökumála og meðferð alvarlegra umhverfisbrota og aðstoðar við önnur efnahagsbrotalið norskra löggæsluyfirvalda.

Í markmiðssetningu norsku ríkisstjórnarinnar frá árinu 2004 um meðferð alvarlegra fjármuna- og efnahagsbrota er m.a. mælt fyrir um að sérstök efnahagsbrotalið skuli starfa í sérhverju hinna 27 umdæma norsku lögreglustjóranna og gera skuli sérstakt átak í menntun og þjálfun

lögreglumanna, lögfræðinga og endurskoðenda sem starfa í málaflokknum og er einn liður í því að bjóða árlega upp á framhaldsnám á háskólastigi við norska lögrehluháskólann. Dæmi um slík efnahagsbrotalið er efnahagsbrotalögrehlan í Osló sem hefur með tímanum öðlast meiri vikt og sjálfstæði í skipulaginu sökum stærðar og umfangs verkefna, og dæmi um minna efnahagsbrotalið á vesturströnd Noregs er efnahagsbrotalið lögrehlustjórans í Sunnmøre, sem hefur höfuðaðsetur í Álasundi. Þá hefur økokrim bæði leiðbeiningar- og aðstoðarhlutverki að gegna gagnvart efnahagsbrotaliðunum fimmtán.

Um hlutverk og skipulag økokrim er sérstakur kafli, 35. kafli, í norskum lögum um ákæruvaldið (påtaleinstruksen).

Þannig getur økokrim, innan skilgreinds verksviðs síns, tekið yfir mál frá ákæruvaldi í umdæmi og hafið sjálft rannsókn máls að eigin frumkvæði. Að öðru leyti hefur sérhvert ákæruvald í umdæmi ábyrgð á rannsókn og saksókn mála er varða alvarleg og flókin fjármuna- og efnahagsbrot og umhverfisbrot. Héraðssaksóknari og lögrehlustjóri í umdæmi geta þó óskað sérstaklega eftir því að økokrim yfirtaki rannsókn máls, saksókn þess og meðferð fyrir dómi.

Yfirmaður økokrim (lederen), sem í dag er Trond Eirik Schea økokrim-sjef, næstráðandi hans (nestleder) og aðrir héraðssaksóknarar við embættið (statsadvokaterne) sem eru fjölmargir, eru bærir til þess að fara með ákæruvald í alvarlegum fjármuna- og efnahagsbrotum alls staðar í Noregi (har generell påtalekompetanse for hele landet). Þá fer yfirmaður økokrim einnig með lögrehluvald að því er varðar starfsemi og verkefni økokrim og gilda ákvæði lögrehlulaga að því leyti einnig um hann.

Ef upp kemur ágreiningur um hvort økokrim eða einstakt lögrehlustjóraembætti skuli annast meðferð máls sker norskri ríkissaksóknari úr. Þá getur ríkissaksóknarinn í einstaka tilvikum einnig tekið ákvörðun um að mál skuli sæta meðferð af hálfu økokrim jafnvel þótt málið sem slíkt falli ekki undir þær lagaskilgreiningar á brotaflokkum og verkefnum sem gilda um brotaflokkka og verkefni sem økokrim skal fara með (þ.e. ákvæði um økokrim saklig kompetanse). Þá eru lagaheimildir til að mynda sameiginleg rannsóknarteymi þar sem í eiga sæti bæði starfsmenn økokrim og starfsmenn frá umdæmislögrehlustjóra. Brotaflokkar sem økokrim annast eru öll alvarlegri brot gegn 24., 25., og 27. kafla norskur refsilaganna, alvarleg brot gegn skattalöggjöf, gjaldeyrislögum, lögum um verðbréfavíðskipti, alvarleg brot gegn löggjöf vinnumarkaðar o.fl. brotaflokkar sem venjulega falla undir efnahagsbrot og umhverfisbrot (og andre lovovertrædelser som naturlig faller inn under økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet). Ákvörðun um hvort økokrim tekur mál til meðferðar er tekin af yfirmanni økokrim eða næstráðanda hans (leder eller nestleder). Við þá ákvörðun skal leggja höfuðáherslu á umfang rannsóknar, flækjustig sakarefna og hversu mikil efnahagsleg verðmæti um er að ræða. Þá er einnig horft til þess hvort málið teygi anga sína til útlanda og hvort líkur séu á að um sé að ræða mál sem kann að hafa í för með sér fordæmisgefandi úrlausnir.

2. Efni fyrri umsagnar Sigurðar Tómasar Magnússonar, lögfræðilegs ráðgjafa sérstaks saksóknara um fyrirliggjandi frumvarp, til allsherjarnefndar, er áréttað.

* * *

Úr reglugerðinni norskum um ákæruvaldið.

§ 35-1. Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet

(ØKOKRIM)

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet - ØKOKRIM - er riksdekkende etterforsknings- og påtaleorgan for brudd på straffebestemmelser om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Innen sitt område kan enheten overta sak fra lokal påtalemyndighet og påbegynne etterforskning av eget tiltak.

Stedlig påtalemyndighet har ansvaret for etterforskning og påtale av saker om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet som ikke behandles av enheten.

Enheten er underlagt riksadvokaten ved etterforskning og øvrige påtalefunksjoner. Justis- og politidepartementet fastsetter instruks for lederen og godkjenner enhetens organisasjonsplan. Det kan bestemmes en desentralisert struktur.

§ 35-2. Påtalekompetanse

Leder, nestleder og de øvrige statsadvokatene ved enheten har generell påtalekompetanse for hele landet.

§ 35-3. Politikompetanse

Enheten er et sentralt politiorgan innen sitt saklige kompetanseområde, jf. lov 13. mars 1936 nr. 3 om politiet § 3. Lederen har myndighet som politimester, og politiinstruksen gjelder for enhetens polititjenestemenn så langt den passer.

§ 35-4. Saklig kompetanse

Enheten skal behandle særlig alvorlige overtredelser av straffelovens kapittel 24, 26 og 27, skatte- og avgiftslovgivningen, valutalovgivningen, prisloven, verdipapirhandelloven, forurensingsloven, arbeidsmiljøloven og andre lovovertridelser som naturlig faller inn under økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet.

Avgjørelsen av om enheten skal behandle en sak treffes av leder eller nestleder. Ved avgjørelsen skal det særlig legges vekt på:

- a) etterforskingens omfang, sakens kompleksitet og dens økonomiske størrelse,
- b) hvorvidt saken har forgreninger til utlandet,
- c) sakens prinsipielle karakter.

Alþingi
Erindi nr. P 137/607
komudagur 10.7.2009



Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
b/t Elínar V. Þorsteinsdóttur
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. júlí 2009.

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, með síðari breytingum, og lögum um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls Íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða, nr. 142/2008 (138. mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í sér efiingu embættis sérstaks saksóknara.

Viðskiptaráð Íslands benti á, það sem ráðið taldi, ýmsa annmarka í umsögn sinni þann 27. nóvember síðastliðinn við frumvarp til laga um embætti sérstaks saksóknara (141. mál). Að mati ráðsins fól frumvarp það í sér sjónarmið sem telja mætti frávik frá grundvallarreglum réttarríkisins þar sem rík áhersla var á að draga einstaklinga til ábyrgðar "ef minnsti grunur" væri til staðar um að framið hafði verið lögbrot. Að auki varaði ráðið við afnámi þagnarskylduákvæðis laga um fjármálafyrirtæki og því að ráðgert væri að fjöldi aðila á vegum ríkisvaldsins væru að vinna sama verk, með tilheyrandi óskilvirkni í verkaskiptingu. Gerði ráðið jafnframt athugasemd við að ráðast ætti í aukningu opinberra útgjalda, á þeim viðkvæmu tímum sem þá ríktu, og ríkja enn, í efnahagslífinu og stöðu ríkissjóðs.

Frá því embætti sérstaks saksóknara var stofnað hefur komið í ljós að áhyggjur ráðsins voru ef til vill full miklar, a.m.k. enn sem komið er. Þannig virðist því ekki vera til að dreifa að vikið hafi verið frá vandaðri lagaumgjörð um meðferð sakamála til skaða fyrir grundvallarreglur réttarríkisins. Verkaskipting á milli stofnana hefur að auki verið skýrð til muna og ekki verður betur séð en að verklagið sé skilvirk. Miklu skiptir fyrir embættið, rannsóknina, almenning og fyrirtækin í landinu að haldið sé áfram á þessari braut. Eins og kom fram í umsögn ráðsins frá 8. desember 2008 við frumvarp til laga um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls Íslensku bankanna (180. mál) er æskilegt að rannsókn af þessu tagi eigi sér stað og leiði hún til rökstudds gruns um saknæm athæfi á að sjálfsögðu að meðhöndla slíkt af fullri einurð í lögformlegum farvegi.

Nú eru níu mánuðir liðnir frá bankahruninu og á þeim tíma hefur óöryggi og, að miklu leyti eðlilegt, vantraust í garð Íslensks viðskiptalífs staðið endurreisnarstarfinu fyrir þrífum. Margt þarf að færa til betri vegar í ranni viðskiptalífsins, en miklu skiptir einnig að faglegum, og þar með trúverðugum, rannsóknum sérstaks saksóknara á því sem miður fór verði hraðað. Bæði almenningur og viðskiptalíf þurfa á ákveðnum kaflaskilum að halda til að geta sameinað að fullu krafta sína í því endurreisnarstarfi sem framundan er.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái fram að ganga.

Virðingarfyllt,

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs