

Helgi Magnús Gunnarsson saksóknari

Alþingi
Erindi nr. P 139/2730
komudagur 25. 5. 2011

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 23. maí 2011

Helgi Magnús Gunnarsson saksóknari efnahagsbrota hjá efnahagsbrotadeild RLS vill gera eftirfarandi athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum embætti sérstaks saksóknara nr. 135/2008, með síðari breytingum 139. löggjafarþing 2010–2011, 754 mál.

Frumvarpið hefur það að markmiði að sameina aftur rannsóknir efnahagsbrota hjá lögreglu undir eina stofnun, eftir að þeim var skipt upp í árlok 2008. Frá því sérstakur saksóknari var stofnaður í upphafi árs 2009 hefur reglulega komið upp umræða um sameiningu hans og efnahagsbrotadeildar. Umræða þessi hófst aðeins nokkrum mánuðum eftir stofnun embættisins. Rökin eru augljós, Ísland er smáríki og hefur ekki á að skipa hæfu starfsfólki né fjármunum til að reka margar stofnanir til að sinna sömu verkefnum. Aðskilnaðurinn veldur lélegri nýtingu fjármuna, töfum á rannsóknum og tvíverknaði. Því miður virðist stofnun embættis sérstaks saksóknara frekar hafa ráðist af pólitískum ástæðum, en faglegum. Í það minnsta er mér kunnugt um að það var ekki leitað álits þeirra sem gerst til þekkja innan lögreglu- og ákærvalds þegar ákvörðun var tekin um það skipulag sem varð ofan á.

Ég lagði til þegar frumvarp til laga um sérstakan saksóknara var til meðferðar hjá allsherjarnefnda í lok árs 2008, að efnahagsbrotadeild yrði flutt frá Ríkislögreglustjóranum og látin mynda kjarnann í nýju embætti sem rannsakaði efnahagsbrot, það yrði svo styrkt til að mæta þeim verkefnum sem framundan voru vegna hrunsins. Ég fagnaði fyrirkomulaginu sem lagt var upp í innra skipulagi og valdheimildum hins nýja embættis og sótti fyrirmyndir til Økokrim í Noregi. Það var í samræmi við það sem ég hafði lagt það til í tengslum við umfjöllun um frumvarp til laga um meðferð sakamála sem varð að lögum nr. 88/2008.

Að mínu áliti voru það mistök að haga málum með þeim hætti sem gert var og ég lít svo á að nú sé verið að leiðrétta þau mistök. Ég styð sameiningu þessa og tel að hana hefði átt að gera fyrr. Núverandi fyrirkomulag hefur kostað peninga og umtalsverðar tafir í rannsóknum mála vegna bankahrunsins. Ég verð vara við að of mikils losarabragts gætir um skipulag hins sameinaða embættis og of mörgu skotið á frest.

Helgi Magnús Gunnarsson saksóknari

Nokkur orð um efnahagsbrotadeild og sérstakan saksóknara

Nú eru liðin vel á þriðja ár frá því embætti sérstaks saksóknara var sett á fót. Strax í upphafi starfstíma þess embættis í febrúar 2009 fluttust 3 af 9 rannsóknurum efnahagsbrotadeildar yfir til sérstaks, aðrir 3 fluttust snemma árs 2010 og aðrir 3 um mitt sama ár. Einn lögfræðingur hætti hjá efnahagsbrotadeild um mitt ár 2010 og flutti sig yfir til sérstaks. Helsta ástæða flutninganna eru ríflegar fjárheimildir sérstaks saksóknara og hærri laun, samfara fjársvelti og skilningsleysi sem efnahagsbrotadeild hefur mætt innan embættis Ríkislögreglustjórans. Fjöldi starfsmanna sem sinnt hafa rannsóknum í efnahagsbrotadeild hefur verið 9, í peningaþvættisskrifstofu hefur starfað 1 og lengst af verið 5 ákærendur, saksóknari og fjórir saksóknarfulltrúar. Samkvæmt þessu er starfsmannaveltan í rannsóknum deildarinnar 100% á rúmu ári. Þetta er eins og við mátti búast og ég hafði bent á þegar frumvarpið var til umfjöllunar. Stöður sem losnað hafa voru mannaðar að mestu með reynslulausu fólki.

Kærðum málum til efnahagsbrotadeildar fjölgaði um rúm 120 % á þremur árum úr 59 árið 2007 í 133 árið 2009. Megnið af árinu 2009 var deildin undirmönnuð um 3 stöður. Starfsmennirnir voru því 13 í stað 16 eins og stöðugildi deildarinnar gáfu tilefni til. Þó hafa þeir lengst af verið 15 og einn starfsmaður á launum af fjárheimildum deildarinnar verið nýttur sem ritari fyrir ríkislögreglustjóran.

Samfara mikilli starfsmannaveltu og aukningu kæra, þrátt fyrir þrönga fjárhagsstöðu, fjölgaði ákærum hjá deildinni, þær voru 21 árið 2007, 42 árið 2008, 47 árið 2009 og 62 árið 2010. Því miður urðu afskipti ríkislögreglustjórans af starfsemi deildarinnar um mitt ár 2010 til þess að skaða þann góða gang sem var í starfseminni. Árangurinn 2011 er sá að þegar árið er nærri hálfnað mun vera búið að gefa út eina ákæru.

Þau tvö og hálf ár sem sérstakur saksóknari hefur verið við störfum hefur hann lengst af haft fleira fólki en í efnahagsbrotadeild og síðustu misserin tvöfalt til fimmfalt fleiri en í efnahagsbrotadeildinni. Á þessum tíma hefur sérstakur saksóknari gefið út eina ákæru en settur ríkissaksóknari eina ákæru í málum sérstaks saksóknara. Sýnilegur árangur af starfi sérstaks saksóknara þessi tvö og hálf ár eru því tvær ákæru. Á sama tíma hafa ákæru efnahagsbrotadeildar verið rúmlega 100.

Af framangreindu má ljóst vera að umfang ákæru meðferðar mála mun aukast mjög við sameininguna. Má búast við að samfara útgáfu ákæra í málum sérstaks saksóknara, sem hljóta að fara að streyma út á komandi misserum, verði gefnar út um það bil 50 ákæru á ári vegna mála efnahagsbrotadeildar. Þetta gerir auknar kröfur til þess að sameinuð stofnun hafi á að skipa ákærendum með reynslu og getu til að sinna þeim erfiðu og flóknu verkefnum sem saksókn efnahagsbrota er.

Helstu athugasemdir við frumvarpið

Framtíðarskipulag efnahagsbrotarannsóknna

Þegar frumvarpið er skoðað má ljóst vera að það er nokkurt óðagot í þessari sameiningu. Eins má velta fyrir sér hvort réttara sé að tala um yfirtöku frekar en sameiningu. Ég tel að óheppilegt sé að ráðast í bráðbyrgða sameiningar eins og hér er gert, heldur færi betur á því að ljúka lagasetningu um framtíðarskipulag efnahagsbrotarannsóknna þannig að stofnað verði nýtt embætti strax. Sé vilji til þess má koma saman slíku frumvarpi fyrir haustþing og ljúka framkvæma stofnsetningu nýs embættis um áramótin.

Áform um frekari sameiningu vegna aðkomu annarra stofnana að meðferð efnahagsbrotamála svo sem lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, skattrannsóknarstjóra, tollstjóra, Fjármálaeftirlitinu, Samkeppniseftirlitinu er að mínu áliti byggð á nokkrum misskilningi. Fjármálaeftirlitið og Samkeppniseftirlitið munu aldrei verða hluti af ákærvaldsstofnun sem rannsakar og ákærir fyrir efnahagsbrot, til þess þarf meiri hugmyndafræðilega breytingu á hlutverki og starfsháttum þeirra en hægt er að búast við. Eina sem þessar stofnanir geta átt sameiginlegt með sérstökum saksóknara og efnahagsbrotadeild eru sektarheimildir sem Fjármálaeftirlitið fékk með lögum 55/2007. Breytingar á aðkomu þessara stofnana lýtur að því að skoða hvort rétt sé að málum sem nú er lokið með sektum hjá Fjármálaeftirlitinu skuli lokið hjá ákærvaldi og lögreglu. Þótt farið verði yfir skiptingu verkefna milli framangreindra aðila er allt of langt gengið að halda því fram að þar sé um sameiningu að ræða. Þessi tilfærsla verkefna hefur ekkert með stofnun nýs embættis um rannsóknir og saksókn efnahagsbrota að gera. Þær tilfærslur má auðveldlega gera síðar með einföldum laga- eða reglugerðarbreytingum. Eins og fjárheimildum lögreglu er háttað, er erfitt að sjá að Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu sé aflögfær um starfsfólk þótt einhver af stærri fjármunabrotum sem nú eru rannsökuð þar flyttust til sameinaðs embættis. Aukin þátttaka Lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu í rannsóknum stærri fjármunabrota er merki um að hann sé farin að sinna málum sem hafi átt að vera í efnahagsbrotadeild en verið færð til hans vegna álags. Þeirri þróun er auðvelt að snúa við.

Eina stofnunin sem til greina kemur að sameina nýrri stofnun sem rannsaki og ákæri í efnahagsbrotum er Skattrannsóknarstjóri ríkisins, eða sá hluti hans sem rannsakar skattalagabrot. Um þetta hefur þó ekki verið pólitískur vilji heldur þvert á móti þar sem sú stofnun heyrir undir fjármálaráðuneytið sem hefur verið mjög annt um að viðhalda þeirri starfsemi, enda gengur hún vel og vel fjármögnuð. Það er þó óneitanlega umhugsunarefni hvort æskilegt sé að rannsóknir skattalagabrota fari fram án aðkomu og stjórnar ákærvaldsins eins og aðrar rannsóknir efnahagsbrota. Þá er erfitt að sjá að nauðsynlegt sé að halda út sjálfstæðri skattalögreglu á Íslandi, sem Skattrannsóknarstjóri er í raun. Slíkt er ekki gert á hinum Norðurlöndunum. Verði samstaða um þá sameiningu má gera hana síðar.

Helgi Magnús Gunnarsson saksóknari

Það ber að athuga að allt frá ársbyrjun 2009 þegar Héraðssaksóknari átti að taka til starfa hefur ríkt óvissa um framtíð efnahagsbrotarannsóknna. Allan þann tíma sem síðan er liðinn hefur staðið til að embættið verði sett á fót og frestun þess framlengd fyrst til 1. janúar 2010 og síðar til 1. janúar 2012. Ólíklegt er að það verði nokkurn tíman sett á fót. Sama óvissa hefur ríkt um hugsanlega sameiningu efnahagsbrotadeildar við sérstakan saksóknara allt frá því það embætti var sett á fót, eins og rakið er að framan. Haustið 2008 fékk þáverandi dómsmálaráðherra Björn Bjarnason þá flugu í höfuðið að flytja efnahagsbrotadeild til Lögreglustjórans á Höfuðborgarsvæðinu, fallið var frá þeirri vanhugsuðu og órökstudda ráðstöfun. Nú blasir við að öllum þessum rannsóknum eigi að slá saman til bráðabyrgða til nokkurra ára enn og aftur. ***Ég tel að þessi hringlandaháttur sem að framan getur hafi verið til mikils tjóns fyrir rannsóknir efnahagsbrota á liðnum árum og nú sé mál að linni. Legg ég eindregið til að lokið verði við lagasetningu sem móti umhverfi þessara mála endanlega hið fyrsta.***

Í því skyni legg ég til að ákveðið verði í ákvæði laganna til bráðabyrgða að lagafrumvarp um framtíðarskipan efnahagsbrotarannsóknna skuli verða tilbúið fyrir árslok.

Staða saksóknara (ákvæði til bráðabirgða)

Eins og rakið er að framan hefur efnahagsbrotadeild lokið rannsókn og ákært í u.þ.b. 50 málum á ári síðust árin. Augljóst má vera að sambærilegur fjöldi ákæra mun koma bara frá þeim 15 starfsmönnum sem koma frá efnahagsbrotadeild af þeim u.þ.b. 95 starfsmönnum sem munu starfa hjá sameinuðu embætti. Enn fremur má ætla að ákæru í málum sérstaks saksóknara fari að streyma út í miklu umfangi á komandi mánuðum. Sérstakur saksóknari hefur í dag á að skipa einum saksóknara með reynslu af meðferð efnahagsbrota. Einungis fáeinir starfsmenn embættisins hafa nokkra reynslu af saksókn. Af öllum 95 starfsmönnum sameinaðra embætta verða líklega um 15 sem hafa einhverja haldþæra reynslu af rannsókn og saksókn efnahagsbrota. Miðað við þetta bjóst ég við að meiri áhersla yrði lögð á að varðveita innan sameinaðrar stofnunar þá reynslu sem fyrir er af meðferð efnahagsbrotamála.

Eins og kunnugt er gegni ég stöðu saksóknara efnahagsbrota og hef verið í fyrirsvari fyrir efnahagsbrotadeild í fjögur ár, en hef annst saksókn efnahagsbrota frá 1998 og sótt mörg af stærri efnahagsbrotamálum á þessum tíma. Ég lauk framhaldsnámi í meðferð efnahagsbrota frá Lögregluháskólanum í Osló 2005. Ég er í leyfi frá störfum sem saksóknari efnahagsbrota, vegna starfa minna sem varasaksóknari Alþingis, en mun snúa til starfa í byrjun næsta árs að óbreyttu. Í ákvæði frumvarpsins til bráðabyrgða er gert ráð fyrir að ráðherra flytji stöðu mína til ríkissaksóknara. Það kemur á óvart að litið skuli svo á að störfum saksóknara efnahagsbrota sé best fyrir komið með því að bæta þeim á aðra starfsmenn sérstaks saksóknara, sem fæstir hafa nokkra reynslu af þeim. ***Einfalt er að gera þá breytingu á lögum um sérstakan saksóknara að breyta stöðu saksóknara***

efnahagsbrota þannig að fjórði saksóknarinn bættist við, sbr. 2. gr. laga nr. 135/2008, um sérstakan saksóknara.

Það ber að taka fram að ég tel ekki að skipulag stofnana eigi að ráðast af persónum, þótt augljóst sé af þessu frumvarpi að það er skrifað í kring um persónur. Ég hef engar sérstakar meiningar mín vegna um hvora leiðina eigi að fara. Ég tel að þekking mín komi að notum hjá ríkissaksóknara og mikilvægt sé að byggja hann upp til að taka á þessum málum. Ég hef reynslu af störfum fyrir ríkissaksóknara enda var ég saksóknari þar í eitt og hálf t ár og hef flutt fjölda mála fyrir Hæstarétti. ***Rík ástæða er til að hafa áhyggjur af framtíðarárangri sameinaðs embættis vegna skorts á reynslu einkum í saksókn, en einnig í rannsókn alvarlegri mála.***

Peningaþvættisskrifstofa (1. töluliður 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins)

Meiningin er að setja á fót stofnun að fyrirmynd Økokrim. Peningaþvættisskrifstofan í Noregi er hjá Økokrim sama gildir í Danmörku þar sem hún er hjá SØK sem er systurstofnun. Peningaþvættisskrifstofan hefur verið hjá efnahagsbrotadeild í 13 ár. Ætlunin er að sækja verkefni eða sameiningar stofnana sem hingað til hefur verið andstaða við og heyra undir önnur ráðuneyti og sameina í eina stofnun að hætti Økokrim. Þetta lýsir vissulega metnaði og kjarki. ***Það virkar þó ekki trúverðugt þegar fyrsta verkið í þessari sameiningu er að skipta efnahagsbrotadeild upp og slíta frá henni peningaþvættisskrifstofuna. Það er ótraustvekjandi byrjun á sameiningum að byrja á að sundra þeim hlutum sem helst ættu heima saman!***

Tilgangur peningaþvættisskrifstofu er að taka á móti tilkynningum um grunsamleg viðskipti sem geta verið gerð sem liður í að þvætta illa fengið fé eða til fjármögnunar hryðjuverka. Tilgangurinn er að lögregla bregðist við með rannsókn sakamáls sé tilefni til. Á liðnum árum hafa komið upp mörg stór mál þar sem þessi samvinna peningaþvættisskrifstofu og efnahagsbrotadeildar hefur tryggt góðan árangur og sakfellingar. Eins hafa tengsl peningaþvættisskrifstofu við bankana nýst við rannsóknir efnahagsbrota. Ef þessu verður sundrað mun þessi samvinna hætta. Þau brot sem verið er að tilkynna um eru efnahagsbrot, (peningaþvætti). Það hefur aldrei komið upp mál tengt fjármögnun hryðjuverka.

Líklegt er að með þessum aðskilnaði muni mál lokast inni í greiningardeild sem ætlunin virðist vera að tengja peningaþvættisskrifstofuna við. Líklegt er að grunsemdir um refsiverð brot verða ekki rannsökuð eins og til er ætlast. Ég efast um að það standist lög að tengja greiningardeild peningaþvættisskrifstofu og legg til að það verði rætt sérstaklega við Persónuvernd hvort hún fallist á slíkt fyrirkomulag. Óljóst er hvað þessi greiningardeild er að gera frá degi til dags, en einhverskonar njósnastarfsemi og upplýsingasöfnun er þar stunduð, enda skrifstofan tengill við erlendar leyni- og öryggisþjónustur. Tilkynningar fjármálastofnana á grundvelli laga um varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka eru gerðar á grundvelli undantekningarákvæða

Helgi Magnús Gunnarsson saksóknari

frá bankaleynd, og þar með persónuvernd fólks sem á rétt á að njóta leyndar um fjármál sín. Undantekningin er gerð vegna þess að talið er að uppljóstrun brota sem nefnd eru að framan séu mikilvægari en leyndin. ***Nú er ætlunin að peningaþvættismeldingar verði notaðar af greiningardeild í einhverjum tilgangi sem er algerlega óljós og bíður upp á möguleika á óeðlilegu eftirliti með fjármálum fólks. Til þess er að líta margar tilkynningar til Peningaþvættisskrifstofu gefa ekki tilefni til sakamálarannsóknar en geyma viðkvæmar upplýsingar um fjármál þeirra sem í hlut eiga. Ástæða er til að gjalda varhug við því fyrirkomulagi sem virðist í uppsiglingu verði 1. tölulíður 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins að lögum óbreytt.***

Auk þess að þetta fyrirkomulag stangast á við fyrirkomulag þessara mála í Noregi og Danmörku þekki ég engin dæmi um að þessi starfsemi sé samtengd greiningardeildum eða njósnastofnunum með þessum hætti. Ég hef umfangsmikla reynslu af alþjóðlegu samstarfi og skipulagi þessara mála í öðrum löndum eftir störf mín í efnahagsbrotadeild, sem yfirmaður Peningaþvættisskrifstofu og á vettvangi Egmont Group sem eru alþjóðleg samtök yfir eitthundrað peningaþvættisskrifstofa um allan heim.

Ég legg til að Peningaþvættisskrifstofa verði flutt með efnahagsbrotadeild inn í sameinað embætti.

Gildistaka (4. gr. frumvarpsins)

Ég tel 1. júní algerlega óraunhæfan tíma fyrir sameiningu. Ég legg til að miðað verði við 1. janúar 2012 til að nægur tími gefist til að undirbúa sameininguna og standa að henni á fullnægjandi hátt.

Virðingarfyllst,


Helgi Magnús Gunnarsson saksóknari