

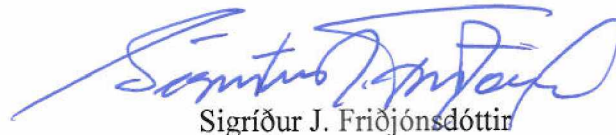
SJF/

Reykjavík, 21. febrúar 2014

Tilv.: 201402-0034

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis hefur sent ríkissaksóknara til umsagnar skýrslu innaríkisráðherra um skipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum, 283. mál.

Ríkissaksóknari vísar til og ítrekar meðf. umsögn sína um sama efni, sem send var innaríkisráðuneytinu með bréfi dags. 28. apríl 2012.



Sigríður J. Friðjónsdóttir  
ríkissaksóknari



Nefndasvið Alþingis (nefndasvid@althingi.is)

# RÍKISSAKSÓKNARI

SJF/kb

Reykjavík, 28. apríl 2012

Tilv. ríkissaksóknara: 201201-0042

Tilv. ráðuneytis: IRR12020296/4.10.0

Með bréfi dags. 22. febrúar sl. óskað nefnd /sérfræðingahópur sem innanríkisráðherra hefur skipað til að endurskoða skipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum eftir umsögn/áliti ríkissaksóknara um „*framtið efnahagsbrotamála*“ og svörum við tilteknum spurningum í því efni.

Hér á eftir verður farið yfir helstu áhersluatriði ríkissaksóknara varðandi framtíðarskipan rannsókna og saksóknar efnahagsbrota, en ráðuneytinu látið eftir að fella svörin undir þær spurningar sem settar eru fram í nefndu bréfi.

## ***Skipulag ákærvaldsins***

Framtíðarskipulag meðferðar efnahagsbrotamála verður óhjákvæmilega að taka mið af skipulagi ákærvalds almennt. Til að hægt sé að leiða til lykta skipulag efnahagsbrota innan ákærvaldsins verður fyrst að svara þeirri spurningu hvort til standi að setja á þriðja stjórnarsýslustigið með stofnun embættis héraðssaksóknara.

Verði ákveðið að setja á fót embætti héraðssaksóknara er eðlilegt að embætti sem fer með rannsókn og saksókn efnahagsbrota verði einnig á millistigi ákærvalds. Verði horfið frá þeim áformum verður embætti saksóknara efnahagsbrota innan þess tveggja laga kerfis sem gildir og hefur þá stöðu hliðsetta lögreglustjórnum. Um sérstöðu hans væri rétt að hafa hliðsjón af ákvæðum 2. og 3. gr. reglugerðar nr. 807/2007, um rannsókn og saksókn efnahagsbrota.

## ***Mögulegar úrbætur á skipulagi og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum***

### ***Sameining efnahagsbrotarannsókna og embættis Skattrannsóknarstjóra***

Sá einstaki málaflokkur sem að jafnaði er stærstur þegar kemur að efnahagsbrotum eru skattalagabrot. Þau mál eru frumrannsókuð hjá Skattrannsóknarstjóra ríkisins en síðar yfirfarin, í tilfellum flóknari mála oft rannsókuð frekar, og síðan tekin ákvörðun um hvort ákært er hjá því embætti sem fer með efnahagsbrot. Þessi framkvæmd hefur sætt gagnrýni vegna tvíverknaðar og aukins tíma sem meðferð málanna tekur vegna þessa skipulags. Því er ekki úr vegi að skoða þann möguleika að sameina embætti Skattrannsóknarstjóra ríkisins og það embætti sem fer með rannsókn og saksókn efnahagsbrota. Vissulega verður að hafa í huga að rannsóknir sakamála og afgreiðsla þeirra er ekki eina hlutverk þess embættis en um er að ræða verkefni sem eiga heima hjá skattyfirvöldum eftir því sem þau telja hentugast.

Í þessu sambandi er rétt að benda á að Skattrannsóknarstjóri hefur ekki þær heimildir sem þarf til að rannsaka sakamál með fullnægjandi hætti. Dæmi um þetta er að Skattrannsóknarstjóri hefur ekki heimild til að krefjast gæsluvarðhaldi í tengslum við rannsóknir skattabrota, hann hefur ekki lögregluvald og getur því ekki handtekið sakborning, hann hefur ekki sömu möguleika og lögregla og ákærvald til að leita gagnkvæmrar aðstoðar við rannsóknir erlendis, t.d. vegna gagnöflunar, húsleita, handtöku, framsals sakamanna, yfirheyrslna o.s.frv., og hann hefur ekki talið sig hafa heimild til að leita á heimilum sakborninga, einungis starfsstöðvum.

Allt framangreint hlýtur að draga úr árangri af rannsóknum skattalagabrota og hafa áhrif á hvaða mál fái framgang. Gæsluvarðhaldi hefur verið beitt þegar efnahagsbrotadeild hefur komið að rannsóknum brota í samvinnu við Skattrannsóknarstjóra og hefur það fyrirkomulag skilaði árangri í að upplýsa mál. Þá hafa verið uppi áhöld um hvort og hvernig eigi að ljúka rannsóknum skattarefsimála hjá Skattrannsóknarstjóra í þeim tilvikum þegar sakborningur hefur dvalið erlendis og eina úrræðið til að yfirheyra hann hefur verið að leita eftir samkomulagi um að hann gefi sig fram við yfirvöld á Íslandi. Gagnkvæm aðstoð við rannsókn sakamála, þ. á m. skattalagabrota, verður sífellt mikilvægari enda alþjóðleg tengsl þessara brota að aukast mjög. Skattrannsóknarstjóri ríkisins er ekki aðili að, og verður ekki viðurkenndur af erlendum lögregluyfirvöldum sem samstarfsaðili, samkvæmt samningum um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum.

Þá hefur eðli þeirra mála sem til rannsóknar eru hjá Skattrannsóknarstjóra breyst mikið á síðari árum. Fyrir ekki svo mörgum árum var stór hluti málanna s.k. vanskilamál, þ.e. brot þar sem ekki hafi verið staðið skil á staðgreiðslu opinberra gjalda sem haldið hafði verið eftir af launum starfsmanna, og/eða innheimtum virðisaukaskatti, oft á tíðum samkvæmt réttum skýrslum sem skilað hafði verið. Þróunin hefur hins vegar orðið meira í þá átt að þessum vanskilamálum hefur verið lokið fyrir Yfirskattanefnd eða með sektargerð Skattrannsóknarstjóra, en málum þar sem ýmis svik, skortur á færslu bókhalds eða rangfærslur hafa komið við sögu, verið í auknum mæli vísað til sakamálarannsóknar hjá efnahagsbrotadeild, nú sérstökum saksóknara. Í seinni tíð, og þá einkum um eða eftir bankahrunið, hafa málin orðið um margt flóknari s.s. vegna erlendra tengsla, vegna þess að greiðslur hafi verið inntar af hendi til eða með milligöngu aflandsfélaga auk annarra slíkra atriða sem tengjast aukinni þekkingu og tengslum innlendra skattaðila við alþjóðlegt viðskipta- og bankaumhverfi. Þessi mál, sem þó voru ekki óþekkt áður, kalla á aukið samstarf rannsóknara og ákæranda líkt og við rannsóknir efnahagsbrotamála almennt.

Eflaust mætti draga úr framangreindum vandkvæðum varðandi rannsóknir skattarefsimála með því að auka samráð og samvinnu milli Skattrannsóknarstjóra og efnahagsbrotaembættis, t.d. með því að þessi embætti væru starfrækt í sama húsnæði. Ríkissaksóknari telur hins vegar að raunhæfasta lausnin sé að sameina þessar rannsóknir. Rétt er að hafa í huga að hin norrænu ríkin hafa ekki farið þá leið að setja á fót sérstaka „skattalögreglu“ eins og embætti Skattrannsóknarstjóra, heldur eru

sakamál rannsökuð hjá lögreglu, en endurálagning og skatteftirlit fer fram hjá skattkerfinu.

Það skal tekið fram að ekki er ætlunin að gagnrýna starfsemi Skattrannsóknarstjóra eða vinnubrögð þess embættis, enda engin efni til þess. Mikilvægt er að sú þekking og geta sem þar er til staðar flytjist yfir og nýtist hjá sameinuðu embætti, ef til þess kemur.

#### *Meðferð sektarmála vegna minniháttar skattalagabrota*

Núverandi fyrirkomulag gerir ráð fyrir að Skattrannsóknarstjóri geti beitt sektum allt að kr. 6.000.000 milljónum en Yfirskattanefnd lagt á sektir án þess að þar séu takmarkanir á, sbr. 1. og 2. mgr. 110. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003. Hvoru tveggja er háð því að skattaðili samþykki þessa meðferð, að öðrum kosti fer málið til lögreglu í formi kæru. Hér er því tvöfalt kerfi, þ.e. annars vegar hefðbundin dómstólaleið í kjölfar ákæru og hins vega blanda af úrræðum sem skattkerfið hefur á sínu forræði. Neikvæð afleiðing þessa er að sektir Yfirskattanefndar eru ekki samræmi við dómaframkvæmd Hæstaréttar þótt farið sé eftir sömu lögum, en sektir nefndarinnar eru almennt mun lægri en þær sem dómstólar ákvarða. Sektargerðir Skattrannsóknarstjóra taka mið af framkvæmd Yfirskattanefndar en ekki dómstóla, ella yrði lítið um að sakborningar nýttu það úrræði. Þá mun Yfirskattanefnd líta svo á að skipta eigi málum upp á milli nefndarinnar og lögreglu ef sumir sakborningar í sama máli kjósa Yfirskattanefndarleiðina en aðrir ekki, sjá um þetta nýlegan úrskurð Yfirskattanefndar í máli nr. 377/2011. Sú framkvæmd gengur ekki upp að mati ríkissaksóknara, einkum þegar lítið er til jafnræðissjónarmiða, auk þess sem þetta gæti leitt til þess að sama málið væri til meðferðar hjá þremur stjórnvöldum, þ.e. Skattrannsóknarstjóra, Yfirskattanefnd og lögreglu, sem er afar óheppilegt í alla staði.

Ríkissaksóknari telur rétt að við þær aðstæður að öll skattalagabrot fari til rannsóknar hjá sama embætti, þá yrði þeim einnig lokið með viðurlögum á einum stað, þ.e. hjá ákæruvaldinu. Þá væri eðlilegt að skoða þann möguleika að heimila því embætti sem fer með rannsókn og saksókn efnahagsbrota að ljúka málum með sátt óháð sektarfjárhæð. Með þessu yrði meira samræmi milli refsíakvarðana hjá dómstólum annars vegar og sektargerðum stjórnvalda hins vegar. Eðlilega yrði sektargerðin háð samþykki sakbornings, en einhver hófleg ívilnun við ákvörðun sekta, auk yfirvofandi ákæru, ætti einnig að leiða til þess að flestir kysu þá leið. Auknar sektarheimildir ákæruvalds í efnahagsbrotamálum með svipuðum hætti og í Noregi, eru augljóslega til þess fallnar að stytta málsmeðferðartímann, auk þess sem sú tilhögun er mun einfaldari og ódýrari, bæði fyrir einstaklinga/sakborninga og refsivörslukerfið.

Í tengslum við umræðu um sameiningu Skattrannsóknarstjóra og efnahagsbrotadeildar hefur það verið nefnt af hálfu Skattrannsóknarstjóra að rétt sé að hann fái ákæruvald í sínum málum. Þessi leið kemur ekki til álita að mati ríkissaksóknara, m.a. með hliðsjón af því sem að framan hefur verið reifað, auk þess sem það gerir allt eftirlit og samræmingu við meðferð ákæruvalds erfiðari. Þá er til þess að líta að ýmis efnahagsbrot önnur tengjast gjarnan skattalagabrotum og hefur oft verið ákært fyrir

auðgunarbrot og fiskveiðilagabrot, svo dæmi sé tekið, samhliða ákæru vegna skattalagabrota á hendur sömu sakborningum.

Skilvirkni og málshraði efnahagsbrotamála, líkt og annarra sakamála, ræðst einkum af þeim fjármunum sem varið er til starfseminnar, verkstjórn, þekkingu og reynslu þeirra sem að rannsóknum starfa. Afar brýnt er að tryggja nægilegt fjármagn til málflokksins til framtíðar, en í kjölfar bankahrunsins hefur embætti sérstaks saksóknara fengið þá fjármuni sem til hefur þurft til að sinna sínu verkefni. Augljóslega þarf einnig að tryggja að ríkissaksóknari, sem hefur eftirlit með rannsókn og saksókn efnahagsbrota, auk þess að fara með þau mál fyrir Hæstarétti, hafi burði til að sinna því verkefni á fullnægjandi hátt. Raunin er ekki sú um þessar mundir enda hefur embættið verið undirmannað um árábil, en keyrt hefur um þverbak undanfarin misseri sökum gríðarlegrar fjölgunar verkefna.

### ***Helstu kostir og gallar núverandi fyrirkomulags***

Rannsóknir efnahagsbrota hafa fram til þessa farið fram undir stjórn ákærenda, sem er til þess fallið að stytta málsmeðferðartímann. Málshraði efnahagsbrotarannsókna er sífellt viðfangsefni og langur tími rannsóknar eitt helsta vandamálið í meðferð þeirra. Tafir á meðferð máls er ófrávikjanlegur fylgifiskur þess að mál gangi milli ákæruvalds og lögreglu, t.a.m. vegna atriða sem á skortir í rannsókninni en hefði mátt leysa úr með einföldum hætti með samráði þessara aðila undir rannsókn málsins. Þetta samráð verður ekki fullnægjandi nema ákærendur og rannsóknarar starfi saman frá degi til dags. Til þess er að líta að þetta er sama reynsla og á hinum Norðurlöndunum, meira að segja í Svíþjóð, þar sem annars er um að ræða aðskilnað ákæruvalds og lögreglu, gagnstætt því sem gildir um Vestnorrænu löndin. Finnland hefur þó ekki stigið þetta skref og mun hafa átt í vandræðum með málshraðann og samvinnu milli þessara aðila.

Helstu ókostir núverandi fyrirkomulags eru, eins og áður er rakið, nokkur tvíverknaður vegna forrannsókna Skattrannsóknarstjóra ríkisins, auk skorts á samvinnu og samráði milli lögreglu/ákæruvalds og eftirlitsstofnana almennt. Það síðartalda er vandi sem mætti bæta með formbindingu á samráði og samvinnu þessara aðila.

Í 2. gr. laga nr. 135/2008 um embætti sérstaks saksóknara, er kveðið á um sjálfstæði þeirra þriggja saksóknara sem þar starfa. Þetta fyrirkomulag er ekki í samræmi við það sem gert er ráð fyrir í 20. og 22. gr. sakamálalaga nr. 88/2008 um stöðu saksóknara hjá héraðssaksóknara og ríkissaksóknara. Ríkissaksóknari telur fullnægjandi rök ekki hafa verið færð fram til stuðnings þessu fráviki og þykir rétt að að það verði lagt af í framtíðarskipulagi ákæruvaldsins. Þá vekur athygli að sérstaklega skuli kveðið á um að saksóknarar hjá sérstökum saksóknara hafi lögregluvald. Slíkt er óþarft og ekki í samræmi við fyrirkomulag mála í Noregi, en þangað er fyrirmyndin að embætti sérstaks saksóknar einkum sótt, þótt það þekkest í Danmörku. Saksóknarar eru ákærendur og eiga ekki og þurfa ekki að ganga í störf

lögreglu. Heimildir forstöðumanns efnahagsbrotaembættis þurfa þó að vera þær sömu og lögreglustjóra.

### *Peningaþvættisskrifstofa*

Þegar efnahagsbrotadeild sameinaðist sérstökum saksóknara varð peningaþvættisskrifstofa eftir hjá ríkislögreglustjóra. Hlutverk peningaþvættisskrifstofu er að móttaka, greina og beina ábendingum tilkynningarskyldra aðila til lögreglu, svo þær megi hljóta rannsókn sem sakamál, að því marki sem tilefni er til. Ríkissaksóknari telur eðlilegra að þau verkefni verði hjá því embætti sem sinnir rannsóknum efnahagsbrota vegna tengsla peningaþvættis við rannsóknir þeirra mála.

Nærvera skrifstofunnar við helstu sérfræðinga í rannsóknum efnahagsbrota á sínum tíma kom sér vel þegar upp kom grunur um að tilkynningar til peningaþvættisskrifstofu kölluðu á sakamálarannsókn. Má nefna dæmi um sakamál sem ella hefði ekki gengið eins vel að grípa inn í og upplýsa. Í tengslum við endurheimtu ávinnings af brotum er nauðsynlegt að rekja slóð peninga og eigna. Slík rakning fer einkum fram með því að afla upplýsinga frá fjármálastofnunum og reyna að kortleggja eigur brotamanns, auk þess að leita í öðrum eignaskrá. Á liðnum árum hefur verið lögð mikil áhersla á að rekja ávinning af brotum, kyrrsetja hann eða haldleggja, í því skyni að krefjast upptöku hans í sakamáli síðar. Þetta er grundvallaratriði í nútíma refsivörslu og á sér stoð í fjölda alþjóðlegra samninga sem Ísland er aðli að.

Auk þess er rétt að benda á, að bæði í Noregi og Danmörku eru peningaþvættisskrifstofur hluti af, annars vegar Økokrim, og hins vegar SØK. Þykir eðlilegt að taka mið af reynslu frændþjóðanna í þessu efni.

Sigríður J. Friðjónsdóttir

Innanríkisráðuneytið  
b.t. Gunnlaugs Geirssonar