

Alþingi
Erindi nr. P 143/1150
komudagur 24.2.2014

Umsögn um
skýrslu nefndar um skipulag og tilhögun rannsókna
og saksóknar í efnahagsbrotamálum.
283. mál.

Snorri Örn Árnason

Inngangur

Undirritaður fékk skýrsluna til umsagnar og styður þá tillögu nefndarinnar sem snýr að því að setja á stofn nýja rannsóknar- og ákærustofnun á grunni embættis sérstaks saksóknara (Kafli 10.2, bls. 90). Felur sú leið í sér þá kosti m.a. að um tiltölulega litlar breytingar yrði að ræða á núverandi fyrirkomulagi sem hefur í grunninn virkað ágætlega, en þann ókost að með henni er hætt við að yfirsýn yfir efnahagsbrot í landinu verði ekki nægilega góð. Fjallað er um úrlausnir á þessu vandamáli í skýrslunni, en undirritaður vill benda á leiðir til að útfæra þær nánar.

Þó færa megi rök fyrir því að rannsóknir efnahagsbrota eigi líkt og rannsóknir annarra afbrota heima innan lögreglu, í sérhæfðri miðlægri rannsóknardeild, þá fellst undirritaður á það að hefð er fyrir því í nágrannalöndum að rannsókn og saksókn efnahagsbrota fari fram innan sérstaks embættis, enda er málaflokkurinn flókinn og krefst ákveðinnar sérfræðipækkingar sem snertir mörg svið. Sérstök stofnun utan um þennan málaflokk hefur því augljósa kosti sem felast í uppbyggingu þekkingar á sviðinu. Helstu ókostirnir eru ef embættið verður of einangrað og í of litlum tengslum við aðrar löggæslustofnanir og þær bjargir sem eru innan þeirra, t.d. tölvurannsóknir, miðlun og greiningar upplýsinga og fleira.

10.2. Efnahagsbrotastofnun á grunni embættis sérstaks saksóknara.

Í 5. kafla skýrslunnar kemur fram að afmarkaður hluti þeirra viðfangsefna eða mála sem eftirlitsstofnanir sinna teljast af því tagi sem efnahagsbrotastofnun tæki til rannsóknar miðað við núverandi fyrirkomulag. Þetta hlutfall er mismikið eftir stofnunum, en allar búa við kerfi þar sem þær geta leyst meginþorra sinna mála sjálfar með stjórnsýsluákvörðunum. Einungis alvarlegri og umfangsmeiri mál eru send til rannsóknar hjá sérstökum saksóknara. Það er því í raun hagfelldara að þær sinni þeim áfram og leysi sem frekast er unnt. Á þetta við um embætti skattrannsóknarstjóra rétt eins og aðrar stofnanir, þó fleiri mál komi þaðan. Skýrsluhöfundar benda á ýmis atriði sem bæta þarf úr og vill undirritaður fjalla um tvær lykilspurningar:

- 1) Hvernig er hægt að bæta skilvirkni rannsókna og koma í veg fyrir tvíverknað með því fyrirkomulagi að rannsókn hefst hjá eftirlitsstofnun og endar hjá efnahagsbrotastofnun?
- 2) Hvernig er hægt að ná heildaryfirsýn yfir efnahagsbrot í landinu og koma í veg fyrir að ólíkar eftirlitsstofnanir séu að rannsaka sömu einstaklinga eða lögaðila fyrir mismunandi eða skyld brot?

Skýrsluhöfundar fjalla um báðar þessar spurningar og koma með svör við þeim (kafla 9). Benda þeir á að lausnin felst í auknu upplýsingastreymi og samráðsvettvangi þessara stofnana og efnahagsbrotastofnunar. Undirritaður styður þessar tillögur, en telur að e.t.v. megi ganga lengra í að formbinda þetta samstarf.

Svarið við báðum spurningunum felst í nánara samstarfi milli eftirlitsstofnana og embættis efnahagsbrotarannsóknna. Liður í því væri að færa eftirlitsstofnanirnar nær hvor annarri, a.m.k. þann þátt sem snýr að eftirliti og rannsókn efnahagsbrota og jafnvel undir sama þak. Ein leið væri að fella eftirlitsstofnanir undir einn hatt sem deildir innan einskonar efnahagsbrotaeftirlits ríkisins og væru þær þá grunnstoðir undir það embætti sem hefði með rannsókn og saksókn efnahagsbrota að gera. Skýrsluhöfundar benda á ákveðnar hindranir fyrir því að sameina stofnanirnar í eina, en hér er lagt til að stofnanirnar haldi áfram sjálfstæði sínu þó þær starfi í meiri nálægð hver við aðra.

Með því að samtengja þessar stofnanir eða a.m.k. samstarf þeirra með lögformlegum hætti, mætti koma á sameiginlegri málaskrá líkt og hjá lögreglu, þar sem skráðar eru kennitölur einstaklinga og lögaðila sem eru til rannsókna í málum hverju sinni. Mögulegt væri að takmarka aðgangsheimildir að upplýsingum í málaskránni ef þurfa þykir, þannig að einungis ákveðnum fulltrúum í samráðshóp innan efnahagsbrotastofnunarinnar væri falið að hafa heildaryfirsýn yfir þau mál sem eru til meðferðar hverju sinni. Þannig myndi hver eftirlitsstofnun einungis hafa yfirsýn yfir sín mál og trúnaður og þagnarskylda hvorrar stofnunar vera betur tryggð. Tenging eftirlitsstofnana við málaskrá er lykilatriði í að bæta miðlæga heildaryfirsýn.

Annar liður í að efla samstarf væri að koma á með lögum eða öðrum hætti samráðshóp stofnana sem hafa með efnahagsbrot að gera, líkt og skýrsluhöfundar benda á (kafla 9.3 bls. 84). Undirritaður vill þó benda á að ekki sé endilega hagfelldast að samráðshópurinn verði skipaður forstöðumönnum stofnana, heldur frekar fulltrúum innan þeirra sem gegna lykilhlutverki í skipulagi eftirlits og rannsókna mála og hafa góða yfirsýn yfir málstöðu sinnar stofnunar. Þeir komi hver að borðinu innan sinna valdheimilda og gangi undir sameiginleg þagnarskylduákvæði, en miðlun upplýsinga og samráð um feril mála væru meðal lykilmálefna sem yrðu rædd á fundum hópsins. Í samráðshópnum tækju sæti fulltrúar frá efnahagsbrotastofnuninni sem hefðu því lykilhlutverki að gegna að hafa í senn heildaryfirsýn yfir málaskrá, miðla upplýsingum (m.a. varðandi ákvarðanir um feril mála) og annast skipulag

og samræmingu á aðgerðum. Samráðsvettvangurinn gæti einnig orðið suðupottur sérþekkingar og um leið vettvangur til að hafa samráð um það hvort þörf sé á að ákveðnir aðilar eftirlitsstofnunar fylgi eftir máli til embættis efnahagsbrotarannsókna. Líklegra er að samstarfið verði virkara með slíkum lykilaðilum fremur en forstöðumönnum sem gætu gert samráðið of formlegt og ekki nægilega virkt. Þær stofnanir sem ættu fulltrúa í samráðshópnum eru tilteknar í 5. kafla skýrslunnar, en einnig eru nefndar aðrar stofnanir svo sem Fiskistofa, Lyfjastofnun og Umhverfisstofnun. Þessar stofnanir gætu átt tengiliði við samráðshópinn sem sætu ekki reglulega fundi hans, heldur kæmu á fundi ef stofnanirnar væru með mál til meðferðar sem krefðust athygli samráðshópsins. Þessi tenging gæti orðið til að efla eftirlitshluta þessara stofnana.

Sameiginleg málaskrá og samráðsvettvangur um feril mála myndi tryggja að ákvarðanir verði teknar fyrir um það hvort mál verði rannsakað til enda hjá eftirlitsstofnun eða fari til rannsóknar hjá embætti efnahagsbrotarannsókna og þannig yrði tvíverknaður fyrirbyggður. Um leið myndi þetta fyrirkomulag fyrirbyggja að sami aðili sé rannsakaður hjá ólíkum stofnunum. Þá yrði einnig stuðlað að því að vandaðra ferli liggi að baki ákvörðunum um hvort mál fari í farveg sakamálarannsókna eða ekki. Loks skapast sú heildaryfirsýn sem hingað til hefur vantað.

Aðkoma greiningarteymis að þessu samstarfi er lykill að því að heildaryfirsýn yfir stöðu efnahagsbrota verði sem skýrust og að flókin eða hulin tengsl verði dregin fram í dagsljósið. Samhliða formlegum málum geta stofnanirnar búið yfir upplýsingum um allt frá eignatengslum yfir í hugsanlega refsiverða háttsemi innan síns geira sem gætu tengst málum innan annarra stofnana. Stofnanirnar gætu haft upplýsingar undir höndum en ákveðið að aðhafast ekkert frekar, en þær upplýsingar á sama tíma komið annarri stofnun til góða eða þær nýst á síðari stigum. Því er nauðsynlegt að miðla slíkum upplýsingum og vista þær, t.d. í miðlægum grunni sem haldið væri utan um af greiningarteymi innan efnahagsbrotastofnunar. Með greiningarvinnu á slíkum upplýsingum væri einnig mögulegt að koma auga á hættu á brotahegðun og hugsanlega fyrirbyggja hana. Tryggja þarf að slíkt greiningarteymi verði til staðar í stofnuninni.

Viðbúið er að það taki tíma að slípa svona samráðsvettvang þannig að virkt samstarf komist á. Það er því mikilvægt að binda það í lögum, skilgreina með skýrum hætti hlutverk samráðshópsins og vanda valið á þeim fulltrúum sem eiga að taka sæti í hópnum.

Virðingarfyllst,



Snorri Örn Árnason