

Frumvarp til laga

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

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

1. gr.

Á eftir 1. másl. 1. mgr. 1. gr. laganna kemur nýr málsliður sem orðast svo: Embætti sérstaks saksóknara skal einnig rannsaka grun um alvarleg brot gegn 109. gr., 128. gr., 129. gr., 179. gr., 247.–250. gr., 253. gr., 254. gr., 262. gr., 264. gr. og 264. gr. a almennra hegningarlaga, alvarleg brot gegn skatta- og tollalögum, brot gegn lögum sem varða gjaldeyrismál, samkeppni, verðbréf, lánsviðskipti, umhverfisvernd, vinnuvernd, stjórn fiskveiða og grun um önnur alvarleg, óvenjuleg eða skipulögð fjármunabrot sem tengjast atvinnurekstri eða verslun og viðskiptum.

2. gr.

3. mgr. 2. gr. laganna orðast svo:

Sérstakur saksóknari ræður aðra starfsmenn embættisins en saksóknara. Heimilt er að skipa lögreglumenn sem hafa lokið prófi frá Lögregluskóla ríkisins til starfa við embættið, en ákvæði lögreglulaga og laga 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. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gildir ekki um ráðningu eða skipun samkvæmt þessu ákvæði.

3. gr.

Í stað ártalsins „2011“ í 7. gr. laganna kemur: 2013.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júní 2011.

5. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lögreglulög, nr. 90/1996, með síðari breytingum*: A-liður 2. mgr. 5. gr. laganna orðast svo: að annast móttöku tilkynninga á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

2. *Lög um meðferð sakamála, nr. 88/2008, með síðari breytingum:* Orðin „þar á meðal ríkislögreglustjóri“ í 2. og 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða VII og orðin „þar með talið ríkislögreglustjóra“ í ákvæði til bráðabirgða VIII í lögunum falla brott.
3. *Lög um gjaldprotaskipti o.fl., nr. 21/1991, með síðari breytingum:* Í stað orðsins „ríkislögreglustjóra“ í 84. gr. laganna kemur: embætti sérstaks saksóknara.
4. *Lög um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, með síðari breytingum:* Í stað orðsins „ríkislögreglustjóra“ í 5. mgr. 26. gr. kemur: embætti sérstaks saksóknara; og í stað orðsins „ríkislögreglustjóra“ í 7. mgr. 41. gr. laganna kemur: embættis sérstaks saksóknara.
5. *Lög um bókhald, nr. 145/1994, með síðari breytingum:* Í stað orðsins „ríkislögreglustjóri“ í 1. mgr. og orðanna „rannsóknarlögreglustjóra ríkisins“ í 4. mgr. 41. gr. laganna kemur: embætti sérstaks saksóknara.
6. *Lög um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, nr. 94/1996, með síðari breytingum:* Í stað orðsins „ríkislögreglustjóri“ í 4. mgr. 20. gr. laganna kemur: embætti sérstaks saksóknara.
7. *Lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, með síðari breytingum:* Í stað orðsins „ríkislögreglustjóra“ í 2. mgr. 16. gr. a laganna kemur: embættis sérstaks saksóknara.
8. *Lög um tekjuskatt, nr. 90/2003, með síðari breytingum:* Í stað orðsins „ríkislögreglustjóra“ í 3. mgr. 97. gr. laganna kemur: embætti sérstaks saksóknara.
9. *Lög um ársreikninga, nr. 3/2006:* Í stað orðsins „ríkislögreglustjóri“ í 1. mgr. og orðsins „ríkislögreglustjóra“ í 6. mgr. 126. gr. laganna kemur: embætti sérstaks saksóknara.

Ákvæði til bráðabirgða.

Embættismönnum og öðrum starfsmönnum efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra skal boðið starf hjá embætti sérstaks saksóknara. Þó er ráðherra heimilt að flytja saksóknara frá embætti ríkislögreglustjóra á grundvelli 36. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins til embættis ríkissaksóknara. Þeim sem ekki þiggja starf hjá embætti sérstaks saksóknara við gildistöku laga þessara skal boðið annað starf innan lögreglunnar. Skulu þeir þá njóta sömu kjara og þeir njóta hjá ríkislögreglustjóra. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessari málsgrein.

Innanríkisráðherra skal skipa nefnd sérfróðra manna að höfðu samráði við hlutaðeigandi ráðuneyti til þess að endurskoða skipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum og gera tillögur að heildarskipulagi slíkra rannsókna innan einnar stofnunar í þeim tilgangi að gera þær skilvirkari og markvissari og tryggja sem besta nýtingu fjármuna sem ætlaðir eru í þessu skyni. Skal nefndin í störfum sínum hafa hliðsjón af skipan efnahagsbrotarannsókna annars staðar á Norðurlöndum. Skal nefndin skila ráðherra tillögum ásamt greinargerð eigi síðar en einu ári frá gildistöku laga þessara.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í ljósi hinna sérstöku og mjög óvenjulegu aðstæðna á fjármálamarkaði í kjölfar hruns íslensku bankanna á árinu 2008 var sett á stofn embætti sérstaks saksóknara til að annast rannsókn og saksókn vegna þeirra mála sem tengdust starfsemi fjármálafyrirtækja. Var embættinu markaður tímarammi þannig að eftir 1. janúar 2011 væri ráðherra heimilt, að fengnu áleti ríkissaksóknara, að leggja embættið niður. Ættu þá verkefnið að færast til lögreglu eða ákær- enda eftir almennum reglum lögreglulaga og sakamálalaga enda í raun um að ræða samsvar-

andi mál og rannsókuð eru hjá lögreglu. Sökum þeirrar samsvörunar sem er með þeim málum sem rannsókuð eru hjá embætti sérstaks saksóknara og hjá efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra er hér lagt til að rannsókn og saksókn efnahagsbrota verði sameinuð á einum stað hjá embætti sérstaks saksóknara. Frumvarpið er samið í innanríkisráðuneytinu en við gerð þess var haft samráð við embætti ríkislögreglustjóra og embætti sérstaks saksóknara.

Í frumvarpinu er lagt til að verkefni efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra, svo sem þau eru skilgreind í reglugerð nr. 804/2007 um rannsókn og saksókn efnahagsbrota, færist til embættis sérstaks saksóknara sbr. þó breytingu á lögreglulögum í 5. gr. frumvarpsins. Hlutverk efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra hefur verið að annast rannsókn og saksókn vegna alvarlegra afbrota á sviði fjármála og viðskipta. Þessi brot, sem nefnd hafa verið skatta- og efnahagsbrot, eru m.a. alvarleg auðgunarbrot, brot sem lúta að löggjöf um tekjuöflun hins opinbera, gjaldeyrisráðgjafi, verðlags- og samkeppnismál, verðbréfavíðskipti, stjórn fiskveiða og önnur brot sem eðli máls samkvæmt teljast til efnahagsbrota.

Rannsókn efnahagsbrota krefst sérstakrar þekkingar á viðskiptum og bókhaldi og tengist oft víðtækri brotastarfsemi á þessu sviði. Innan embættis sérstaks saksóknara og efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra hefur byggst upp mikil sérþekking og sérhæfing á þessu sviði og því einboðið að leggja saman starfskrafta þessara tveggja rannsóknareininga í eina sterka rannsóknareiningu í stað þess að reka fleiri en eina rannsóknareiningu á þessu sviði.

Ríkissaksóknari, ríkislögreglustjóri, settur ríkissaksóknari í málum sérstaks saksóknara og sérstakur saksóknari hafa bent á að sterk rök séu fyrir því að sameina þessar tvær einingar. Þessir aðilar hafa jafnframt bent á að huga þurfi að endurskoðun á tilhögun og heildarskipulagi rannsókna á sviði efnahags- og fjármunabrota og lagt til að komið verði á laggirnar innan þriggja ára nýrri rannsóknastofnun sem annist alla rannsókn og saksókn í alvarlegum, flókn-um og/eða umfangsmiklum fjármuna- og efnahagsbrotamálum. Ríkisendurskoðun hefur enn fremur í skýrslu frá árinu 2006 bent á tiltekna þætti sem verða mættu til þess að ráða bót á því hversu langan tíma rannsókn efnahagsbrotamála tekur og draga úr tvíverknaði.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að bætt verði staða þeirra starfsmanna sem hafa réttindi til að starfa sem lögreglumenn og starfa í raun sem slíkir hjá embætti sérstaks saksóknara í dag en vegna ákvæða í lögum er ekki unnt að skipa þá sem lögreglumenn. Við embætti sérstaks saksóknara starfa nú skipaðir lögreglumenn sem hafa verið fluttir, annaðhvort tímabundið eða ótímabundið til embættisins á grundvelli laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ljóst er að réttindi og skyldur þeirra sem ekki eru skipaðir eru önnur en þeirra sem eru skipaðir. Á slíkt við um verkfallsrétt, launakjör og önnur atriði. Afar mikilvægt er að kveðið sé með skýrum hætti á um réttindi og skyldur þeirra sem sinna lögreglustörfum fyrir embættið.

Lagt er til að við núverandi 3. mgr. 2. gr. bætist að heimilt verði að skipa lögreglumenn sem hafa lokið prófi frá Lögregluskóla ríkisins til starfa við embættið, en ákvæði lögreglulaga og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um fimm ára skipunartíma og biðlaunarétt taka ekki til þessara starfsmanna. Þá er gert ráð fyrir að skipun þeirra falli niður þegar embætti sérstaks saksóknara verður lagt niður eða sameinað annarri ríkisstofnun, sbr. 7. gr. laganna, en þeir skulu þá halda óbreyttum launakjörum í þrjá mánuði frá þeim tíma. Ástæða hins sérstaka skipunartíma, biðlaunaréttar og að skipun þeirra falli niður þegar embættið verður lagt niður, er hinn skammti tími sem embættinu er ætlað að starfa.

Óbreytt er að sérstakur saksóknari ráði annað starfslið embættisins og þá er óbreytt að við ráðningu þeirra starfsmanna sem ákvæðið tekur til, gildir ekki 7. gr. laga um réttindi og

skyldur starfsmanna ríkisins, en gert er ráð fyrir að sú undantekning nái jafnframt til lög-
reglumannanna.

Gert er ráð fyrir því í núgildandi lögum um embætti sérstaks saksóknara að það starfi
tímabundið og getur ráðherra, að fengnum tillögum frá ríkissaksóknara, lagt til að embættið
verði lagt niður hvenær sem er eftir 1. janúar 2011 og hverfi þá verkefni embættisins til lög-
reglu eða ákæranda eftir almennum ákvæðum lögreglulaga og laga um meðferð sakamála.
Hér er lagt til að þetta tímamark verði fært aftur til 1. janúar 2013. Þá er í ákvæði til bráðab-
birgða lagt til að tíminn þangað til verði notaður til að huga að framtíðarskipan rannsókna
á efnahagsbrotum.

Sú skipan helst óbreytt að ríkislögrelustjórinn tekur við tilkynningum á grundvelli laga
um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, sbr. ákvæði reglugerðar nr.
807/2008.

Í ákvæði til bráðabirgða er það lagt til grundvallar að sem minnst röskun verði á yfirstand-
andi rannsóknum hjá efnahagsbrotadeild ríkislögrelustjóra og embætti sérstaks saksóknara.
Þannig er miðað við að starfsmönnum efnahagsbrotadeildar ríkislögrelustjóra verði gefinn
kostur á að flytjast til embættis sérstaks saksóknara við gildistöku laganna. Ákvæði þetta
tekur einnig til þeirra starfsmanna sem nú þegar starfa við embætti sérstaks saksóknara sam-
kvæmt sérstöku samkomulagi. Kjósi þeir á hinn bóginn ekki að hefja störf við embætti sér-
staks saksóknara verði þeim boðið annað starf innan lögreglunnar. Hvað varðar saksóknara
hjá embætti ríkislögrelustjóra þá er lagt til að heimilt verði að flytja þann embættismann er
gegnir því starfi til embættis ríkissaksóknara. Tillaga þessi miðast við það að embætti sak-
sóknara hjá ríkislögrelustjóra þykir sambærilegt við embætti saksóknara hjá ríkissaksóknara
en á hinn bóginn er það ekki sambærilegt við embætti þeirra þriggja saksóknara er starfa við
embætti sérstaks saksóknara, þar sem þeir saksóknarar hafa sjálfstætt ákærvald og taka
sjálfir ákvörðun um hvort ákært skuli í þeim málum sem þeim hefur verið falið að rannsaka
og lúta ekki fyrirmælum hins sérstaka saksóknara í þeim efnum. Jafnframt fara þeim með
lögregluvald samkvæmt lögreglulögum á sama hátt og lögreglumenn og aðrir löglærðir
starfsmenn sérstaks saksóknara.

Þá er í ákvæði til bráðabirgða kveðið á um að hefja skuli endurskoðun á heildarskipulagi
og tilhögun rannsókna og saksókna í efnahagsbrotamálum innan einnar stofnunar í þeim
tilgangi gera vinnuna skilvirkari og markvissari og tryggja sem besta nýtingu fjármuna sem
ætlaðir eru í þessu skyni. Gert er ráð fyrir að innanríkisráðherra skipi nefnd sérfróðra manna
að höfðu samráði við hlutaðeigandi ráðuneyti til þess að gera tillögur um nýtt heildarskipulag
og skal nefndin í störfum sínum hafa hliðsjón af skipan efnahagsbrotarannsókna annars
staðar á Norðurlöndum. Skal nefndin skila ráðherra tillögum ásamt greinargerð eigi síðar en
einu ári frá gildistöku laganna.

Rannsóknum og ákærmeðferð fjármuna- og efnahagsbrota er nú sinnt hjá mörgum stofn-
unum þ.e. efnahagsbrotadeild ríkislögrelustjóra, embætti sérstaks saksóknara, lögrelustjór-
anum á höfuðborgarsvæðinu, skattrannsóknarstjóra, tollstjóra, Fjármálaeftirlitinu, Sam-
keppniseftirlitinu og ríkissaksóknara. Núverandi skipan rannsókna mála er varða fjármuna-
og efnahagsbrot þykir nokkuð flókin, ógegnisæ og óhagkvæm auk þess sem mikil hættu er á
tvíverknaði, sakarspjöllum fyrir grunaða og að almannahagsmunum sé stefnt í hættu. Oft eru
rannsakaðir afmarkaðir þættir í háttsemi lögaðila og einstaklinga hjá mörgum stofnunum sem
eru hluti af mun víðtækari ætlaðri brotastarfsemi og jafnvel teknar skýrslur af sömu einstak-
lingum vegna sömu háttsemi með skömmu millibili. Þrátt fyrir aukið samráð umræddra
stofnana má ætla að hvergi í kerfinu sé unnt að hafa yfirsýn yfir hina ætluðu refsiverðu hátt-

semi og engin ofangreindra stofnana hefur valdboð gagnvart hinum til að safna saman upplýsingum eða taka yfir rannsókn jafnvel þótt ljóst sé að þannig yrði viðkomandi rannsókn markvissari auk þess sem betur væri gætt að málshraða gagnvart sakborningum. Eru ábendingar ríkissaksóknara o.fl. og Ríkisendurskoðunar tilefni til þess að taka þessa skipan til endurmats.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um embætti sérstaks saksóknara, nr. 135/2008, með síðari breytingum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að verkefni efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra færist til embættis sérstaks saksóknara frá og með 1. júní nk. Hjá báðum þessum stofnunum er til staðar sérþekking og sérhæfing á sviði rannsókna efnahagsbrota og er með sameiningu þeirra stefnt að aukinni skilvirkni og hagkvæmni.

Gert er ráð fyrir að öllum embættismönnum og öðrum starfsmönnum efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra verði boðið starf hjá embætti sérstaks saksóknara. Þeim sem ekki þiggja að færst á milli embætta skal boðið annað starf innan lögreglunnar.

Samhliða þessari breytingu er lagt til að skipuð verði nefnd sérfróðra manna til að endurskoða skipulag og tilhögun rannsókna og saksókna í efnahagsbrotamálum og gera tillögur að heildarskipulagi slíkra rannsókna innan einnar stofnunar til framtíðar. Í núgildandi lögum um embætti sérstaks saksóknara er gert ráð fyrir að það starfi tímabundið og að hægt verði að leggja það niður hvenær sem er eftir 1. janúar 2011. Með frumvarpi þessu er lagt til að þessi tímamörk verði færða aftur til 1. janúar 2013. Samkvæmt áætlunum embættis sérstaks saksóknara er gert ráð fyrir að úrvinnsla úr þeim verkefnum sem embættinu voru falin í kjölfar efnahagshrunsins ljúki á árinu 2015 og að embættið verði þá lagt niður.

Í áætlunum innanríkisráðuneytisins er gert ráð fyrir að 124 m.kr. heilsársfjárveiting ríkislögreglustjóra flytjist með verkefnum 14 ársverka til sérstaks saksóknara. Þar af eru 116 m.kr. vegna launa og launatengdra gjalda og 8 m.kr. vegna annarra útgjalda eins og rekstrarvörukaupa, ferða og aðkeyptrar þjónustu. Ekki er gert ráð fyrir að fjárveitingar vegna húsaleigu færist á milli embætta, þar sem ríkislögreglustjóri gæti átt erfitt með að rýma húsnæði þrátt fyrir fækkun starfsfólks vegna staðsetningar efnahagsbrotadeildar í húsnæðinu. Embætti sérstaks saksóknara gerir ráð fyrir að 4 m.kr. viðbótarhúsaleiga komi til vegna fjölgunar starfsmanna sem fjármögnuð verði af núverandi fjárheimildum stofnunarinnar.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er því ekki gert ráð fyrir að það hafi í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð heldur verði fjárheimildir fluttar á milli embætta og fylgi þannig verkefnum.