

Nefndasvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 18. febrúar 2015

Efni: Umsögn laganefndar LMFÍ vegna frumvarps til laga um breytingar á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála o.fl.) sem var lagt fyrir 144. löggjafarþing 2014-2015.

Vísað er til tölvuskeytis frá nefndasviði Alþingis hinn 29. janúar 2015, þar sem að laganefnd Lögmannafélags Íslands var boðið að skila umsögn um ofangreint frumvarp. Í tilefni af bréfinu beinir laganefnd Lögmannafélags Íslands eftirfarandi erindi til nefndarinnar.

Skortur á samráði

Laganefnd telur að betur hefði farið á að ráðherra hefði á fyrri stigum haft samráð við Lögmannafélag Íslands svo sem gert hefur verið í tengslum við gerð annarra frumvarpa. Félagsmenn lögmannafélagsins gegna störfum verjenda í sakamálum og hafa sérstaka þekkingu á þeim atriðum sem varða réttaröryggi sakaðra manna. Gagnlegt getur því verið að kalla eftir sjónarmiðum þeirra þegar ráðist er í jafn viðamiklar breytingar á fyrirkomulagi rannsóknar og réttarfars í sakamálum.

Skynsamlegt að bíða stofnsetningar millidómstigs

Laganefnd vill geta þess að núgildandi réttarástandi á þessu sviði hefur um langt skeið verið viðhaldið með reglulegri setningu bráðabirgðaákvæða og ákvæða um framlengingu á líftíma embættis sérstaks saksóknara. Þótt vissulega megi gagnrýna núverandi fyrirkomulag mála verður ekki séð að sérstakur skaði myndi hljóta af þótt núgildandi ástand yrði viðhaldið enn um sinn.

Laganefnd vekur athygli á þessu því það fyrirkomulag sem myndi leiða af samþykkt frumvarpsins yrði í heild sinni að koma til endurskoðunar við lögtöku ákvæða um millidómstig, en stofnsetning þess er á stefnuskrá ríkisstjórnarinnar. Því má heita nokkuð ljóst að innan skamms þarf enn og aftur að taka skipan ákærvalds, rannsókn og saksókn efnahagsbrotamála og annarra mála til endurskoðunar. Laganefnd telur því skynsamlegt að leyfa núgildandi réttarástandi að lifa enn um sinn þar til millidómstigi er komið á fót.

Afleiðing samþykktar frumvarpsins væri sú að embætti ríkissaksóknara gæti skaðast því margir saksóknarar embættisins myndu fyrirsjáanlega flytjast yfir til héraðssaksóknara. Þá yrði embætti ríkissaksóknara að ráða að nýju fjölda saksóknara þegar millidómstig yrði stofnað til að annast umfangsmikinn málarekstur á millidómstigi (sem mun fela í sér fulla sönnunarfærslu ólíkt núgildandi fyrirkomulagi í afríjgun til Hæstaréttar). Tíðar breytingar sem þessar eru til þess fallnar að skaða embætti ríkissaksóknara, gæti bitnað á faglegum vinnubrögðum þar, tafið málsmeðferð og almennt valdið sökuðum mönnum sárindum að óþörfu.

Fyrirkomulag héraðssaksóknara samkvæmt lögum nr. 88/2008

Laganefnd telur að ráðgerðar breytingar geti, í réttri útfærslu og séu þær framkvæmdar á réttum tíma, leitt til aukins réttaröryggis sakaðra manna. Sérstaklega á það við verði eftirlitshlutverki ríkissaksóknara sinnt af meiri krafti en áður.

Best væri reyndar í þessu tilliti að ganga skrefið til fulls og taka upp fyrirkomulag héraðssaksóknara líkt og til stóð við setningu laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Ekkert útlit er hins vegar fyrir að svo verði og laganeftnd telur ekki ástæðu til frekari athugasemda um þetta.

Óviðunandi staða embættis ríkissaksóknara

Laganefnd telur ástæðu til að óttast að embætti ríkissaksóknara muni eftir samþykkt frumvarpsins ekki verða í stakk búið til að sinna með fullnægjandi hætti eftirlitsskyldum sínum skv. lögum nr. 88/2008.

Embætti ríkissaksóknara hefur um langt skeið ekki haft burði til að sinna með viðhlítandi hætti því eftirliti sem kveðið er á um núgildandi lögum. Samþykkt frumvarpsins er líkleg til að auka þennan vanda. Frumvarpið ráðgerir fækkun starfsmanna embættisins og niðurskurð fjárveitinga þess. Álitlegur hópur starfsmanna embættisins mun því væntanlega flytjast til embættis héraðssaksóknara.

Draga má í efa að eftir breytingarnar starfi nægjanlegur fjöldi hjá embættinu til að tryggja faglega starfshætti og virkt eftirlit með rannsóknum lögreglu og meðferð ákærvalds. Frumvarpið felur nefnilega annars vegar í sér að embættið mun missa verulegan mannafla en það býr ekki við nægjanlegan styrk í dag til að sinna lögbundnu eftirliti og hins vegar í sér fjölgun í hópi saksóknara sem embættið hefur eftirlit með.

Af þessari ástæðu telur laganeftnd mikilvægt að miklu nákvæmari rekstraráætlanir liggi fyrir áður en frumvarpið verði samþykkt; ekki aðeins fyrir starfsemi hins nýja héraðssaksóknaraembættis heldur einnig fyrir embætti ríkissaksóknara. Við útfærslu slíkra áætlana verði sérstaklega horft til þess að tryggður sé nægjanlegur mannafla svo embætti ríkissaksóknara geti gætt eftirlits með skilvirkum og áhrifaríkum hætti eftir breytingarnar.

Ókostir þess að rannsókn og saksókn séu á sömu hendi

Laganefnd telur vert að geta þess að ákveðnir ókostir fylgja því þegar rannsókn og saksókn eru á sömu hendi. Má, svo dæmi sé tekið, hugsa sér að upp komi ný gögn á seinni stigum sakamáls, t.d. í þeim tilvikum þegar rannsókn er langt komin eða ákæra hefur verið gefin út. Þá er sú hættu fyrir hendi að ákærvaldshafi geti haft tilhneigingu til að telja slík gögn hafa litla þýðingu ef þau samrýmast ekki nægjanlega þeim farvegi sem mál hefur verið í. Æskilegt væri raunar að setja í lög sérstakt ákvæði til að tryggja, enn betur en nú er, aðgang sakaðra manna að gögnum.

Af þeim sökum leggur laganeftnd til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á 37. gr. laga nr. 88/2008:

Við 3. mgr. 37. gr. laga nr. 88/2008 bætist svohljóðandi málsliður: „Synji lögregla um aðgang að gögnum með stoð í þessari heimild skal lögregla þegar í stað tilkynna ríkissaksóknara um synjunina og rökstyðja stuttlega, fyrir hvert og eitt skjal eða gagn, ástæður synjunarinnar.“

Við bætist ný 6. mgr. 37. gr. laga nr. 88/2008: „Ríkissaksóknari skal gefa út fyrirmæli til lögreglu um framkvæmd þessa ákvæðis svo tryggður verði í framkvæmd raunhæfur réttur manna til afhendingar

skjala og til aðgangs að gögnum. Ríkissaksóknari skal hafa sérstakt eftirlit með því að fyrirmælum þessum sé fylgt.“

Útvíkkun hóps með lögregluvald

Laganefnd sér engin rök fyrir ákvæðum frumvarpsins sem víkka út hóp þann sem fer með lögregluvald, a.m.k. nema áður sé tryggt að viðkomandi hafi aflað sér fullnægjandi þekkingar á beitingu þess valds t.d. með prófi í lögregluskólanum.

Virðingarfyllt,
f.h. laganefndar Lögmannafélags Íslands,

Reimar Pétursson hrl., formaður



LÖGREGLUSTJÓRINN Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 24. febrúar 2015

Tilvísun: 201502-0256 / 06.00

Efni: Umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu um frumvarp til laga um breytingar á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála ofl.) sem var lagt fyrir 144. löggjafarþing 2014-2015, 430. mál.

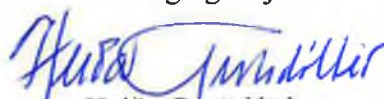
Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu (hér eftir nefnt LRH) er hlynntur frumvarpinu en gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið og forsendur þess.

Athugasemdirnar eru helstar þær að í II. kafla um meginefni frumvarpsins og markmið, kemur m.a. fram að lögreglustjórum verði falið að höfða sakamál vegna fleiri brota en þeir gera nú. Til þess að svo megi vera, telur lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu að frekari fjárheimildir þurfi að koma til, sér í lagi í ljósi þess að í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis er gert ráð fyrir að fjárheimildir muni færast frá embættinu til hins nýja embættis, sem nemur um 19 milljónum króna. Stöðugildi voru 437 árið 2007 en voru 350 talsins á árinu 2014. Fjárheimildir hafa lækkað um milljarð á sama tíma, úr 4,8 milljörðum í 3,8 milljarða á árinu 2015. Þá er halli á embættinu sem nemur um 120 milljónum króna og því vandséð hvernig hægt er að fjölga verkefnum og taka á sama tíma fjármagn frá embættinu sem að framan greinir.

Þá er mikilvægt að sérþekking í alvarlegri brotum, svo sem kynferðisbrotum, tapist ekki við flutning verkefnanna frá embætti ríkissaksóknara og tryggt verði að sérfræðingar fylgi þessum málaflokkum til hins nýja embættis.

Loks má nefna að sú fyrirætlan sem fram kemur í 28. grein frumvarpsins, að embætti héraðssaksóknara rannsaki kærur á hendur lögreglu, gengur of skammt að mati lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu. Það er tímabært að búa til styrka einingu sem hafi það með höndum að rannsaka kærur á hendur starfsmönnum lögreglu, kvartanir vegna starfsaðferða lögreglu og grun um háttsemi er ekki samrýmist lögreglustarfi. Unnt væri að þróa einingu sem þessa hjá embætti héraðssaksóknara en þó þannig að til greina kæmi að einingin gæti orðið sjálfstæð, eins og ríkissaksóknari hefur lagt til.

F. h. lögreglustjóra


Heiða Gestsdóttir



LÖGREGLUSTJÓRINN Á SUÐURNESJUM

Brekkustígur 39, 260 Reykjaneshar, sími: 444 2200

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Umsögn embættis lögreglustjórans á Suðurnesjum vegna þingskjals nr. 660– 430. mál.

Embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum (hér eftir nefnt LSS) lýsir hér með yfir ánægju sinni með að framangreint frumvarp um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögreglulaga (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála o.fl.) sé komið fram. LSS fagnar því að fram fari umræða um skipan ákærvaldsins og breytingar þar á. LSS gerir þó ákveðnar athugasemdir við frumvarpið eins og það er lagt fram og þær forsendur sem það byggir á. Athugasemdir LSS varðandi frumvarpið og forsendur þess eru einkum þessar:

1. Í kafla I., Inngangur, í almennum athugasemdum við frumvarpið eru tilteknir, í 5 töluliðum, þættir sem taldir eru kalla á endurskoðun á skipan ákærvalds og rannsókn efnahagsbrota. Segir í tölulið 4.: „*Fækkun og styrking lögreglustjóraembætta, með lögum nr. 51/2014, um breytingu á lögreglulögum nr. 90/2014, gefur tilefni til að færa ákærvald í nokkru meira mæli til lögreglustjóra.*“

LSS bendir á að reynslan sýnt að sú skipan að lögreglustjóri fari með ákærvald hefur gefist. LSS bendir á að embættið var ekki eitt þeirra lögreglustjóraembætta sem framangreindar breytingar tóku til. Hefur embættið starfað í nær óbreyttri mynd frá árinu 2009. Án frekari fjárveitinga og styrkingar á ákærsviði og við rannsóknardeildir embættisins verður, að mati LSS, ekki séð að embættið fái með góðu móti tekið við frekari verkefnum á sviði ákærvalds.

LSS bendir í þessu samhengi á sérstöðu sína gagnvart öðrum lögreglustjóraembættum hér á landi. Byggir sú sérstaða einkum á tilvist alþjóðaflugvallarins í umdæminu en honum fylgja á hverju ári tugir sakamála sem upp koma á flugvellingum og í tengslum við hann sem rannsókuð eru við embættið og leiða mörg hver til saksóknar. Oft er um að ræða flókin mál með alþjóðlegri skírskotun. En LSS annast landamæragæslu á alþjóðaflugvellingum og er það mikilvægur hluti í starfsemi embættisins.

2. Í kafla II., Meginefni frumvarpsins og markmið, kemur m.a. fram: „*Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að lögreglustjórum hjá hinum nýju almennu lögregluembættum, samkvæmt lögum nr. 51/2014, verði falið að höfða sakamál vegna fleiri brota en þeir gera nú. Er það til þess fallið að efla og styrkja hin nýju lögregluembætti.*“

LSS tekur heilshugar undir það að með því að fela lögreglustjórum ákærvald vegna fleiri brota en verið hefur eflast og styrkjast hin nýju lögregluembætti. Hvað LSS varðar fær embættið hins vegar ekki séð að aukin verkefni verði til þess að efla og styrkja embættið án þess að auknar fjárveitingar komi til. Frumvarpið þvert á móti virðist hins vegar, a.m.k. miðað við umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis, skrifstofu opinberra fjármála, gera ráð fyrir því að með stofnun embættis héraðsaksóknara muni fjárheimildir flytjast til embættisins héraðsaksóknara frá öðrum stofnunum ákærvaldsins. Er gert ráð fyrir því að 13 m.kr. muni færast frá LSS til embættis héraðsaksóknara. Í ljósi málástöðu LSS og fjölda ákærrenda við

Brekkustígur 39
260 Reykjaneshar

- Yfirstjórn
- Fjármál og skrifstofuhald
- Lögfræðisvið
- Rannsóknardeild
- Fikniefnateymi

Hringbraut 130
230 Reykjaneshar

- Almenn deild

Flugstöð Leifs Eiríkssonar
Keflavíkflugvöllur

- Flugstöðvardeild

Vikurbraut 25
240 Grindavík

- Hverfastöð

Strandgata 17
245 Sandgerði

- Hverfastöð

Sunnubraut 4
250 Garður

- Hverfastöð

Hafnargata 17
190 Vogar

- Hverfastöð

Skógarbraut 945
235 Reykjaneshar

- Hverfastöð

D.I.A.
1/3



LÖGREGLUSTJÓRINN Á SUÐURNESJUM

Brekustigur 39, 260 Reykjanesbær, sími: 444 2200

embættið fær LSS ekki séð að embættið geti á sama tíma tekið við auknum verkefnum um leið og fjárheimildir þess verði skertar verulega. Í þessu samhengi bendir LSS á, einkum hvað ákærendur og rannsóknarlögreglumenn varðar, að embættið er mun minna í sniðum en t.d. Lögreglan á Höfuðborgarsvæðinu og embætti ríkissaksóknara. Engu að síður er hlutfallslegur munur á skerðingu fjárheimilda þessara embætta ekki svo mikill miðað við þær forsendur sem raktar eru í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytis, skrifstofu opinberra fjármála við frumvarpið. Má gróflega áætla að sú skerðing fjárheimilda sem rakin er hér að framan nemi u.þ.b. 1,5 stöðugildi í rannsóknardeild. Þannig myndi rannsóknarlögreglumönnum fækka úr 12 talsins í rúmlega 10. Telur LSS að ráðstöfun sem þessi myndi hafa veruleg áhrif á starfsemi embættisins og hugsanlega valda drætti á rannsókn mála sem þegar hefur verið nokkur vegna mikils álags, einkum vegna aukins þunga við rannsóknir kynferðis- og ofbeldisbrota.

Þá bendir LSS á að við vinnslu frumvarpsins virðist ekki hafa farið fram greining á því hvað felst í því að færa aukin verkefni til lögreglustjóra og hversu mikil fækkun verður á verkefnum ef til þess kemur að embætti héraðssaksóknara taki við rannsóknum er varða brot gegn 106. gr. almennra hegningarlaga. Samkvæmt kafla III., Ný skipan ákærvalds, nánar tiltekið lið 2. b. eru rakin þau mál sem bætast við verkefni lögreglustjóra. Af frumvarpinu virðist mega ráða að þau verkefni sem fara frá lögreglustjórum til embættis héraðssaksóknara séu einungis varðandi mál er talin eru varða við 106. gr. almennra hegningarlaga, þ.e. brot gegn valdstjórninni. Við lauslega athugun í málaskrá lögreglu má sjá að undafarin 5 ár hafa verið rannsökuð 7 til 10 brot á ári hjá LSS sem skráð hafa verið sem meint brot gegn 106. gr. almennra hegningarlaga, fyrir utan árið 2013, en þá var ekkert brot gegn 106. gr. skráð í málaskrá lögreglu.

Þá virðist LSS sem frumvarpið geri ekki ráð fyrir því að með auknum verkefnum fylgi aukinn kostnaður en þess í stað eigi að skera niður fjárveitingar til embættisins.

3. Líkt og rakið hefur verið hér að framan fagnar LSS því að fram fari ítarlegar umræður um skipan ákærvaldsins og rannsóknir sakamála. LSS telur hins vegar að frumvarpið eins og það liggur fyrir á þessari stundu taki einungis mið af þeirri stöðu sem upp er komin varðandi rannsóknir og saksókn í málum er embætti sérstaks saksóknara hefur farið með og málefni ríkissaksóknara. LSS telur mikilvægt að bregðast við þeim aðstæðum sem eru uppi og tekur undir það að breytinga sé þörf á þessum vettvangi. LSS telur mikilvægt að fram fari, við þetta tækifæri gagnger heildar endurskoðun á rannsóknum og saksókn í sakamálum hér á landi. Einkanlega varðandi ákæruhlutverk lögreglustjóra og fulltrúa þeirra. Telur LSS mikilvægt að við þessar aðstæður fari því einnig fram umræða og eftir atvikum ítarlegri vinna við endurskoðun á stöðu lögreglustjóra og hlutverki þeirra sem handhafa ákærvalds.

Þá telur LSS einnig ljóst að verði frumvarp þetta samþykkt óbreytt og leitt í lög þá standi enn eftir sú staða að mikill hluti rannsókna á sviði skattalagabrota sem nú heyra undir embætti skattrannsóknarstjóra verði út undan við þessa endurskoðun. Telur LSS mikilvægt að við þetta tækifæri, þ.e. þegar endurskoðun stórs hluta þeirra stofnanna sem annast rannsóknir og saksókn í sakamálum hér á landi fer fram, verði kerfið í heild endurskoðað, með tilliti til þess hvort sameina eigi skatt- og efnahagsbrotarannsóknir í einu embætti.

4. Þá telur LSS mikilvægt að í frumvarpinu verði nánar og með skýrari hætti kveðið á um verkaskiptingu á milli lögreglustjóra og embættis héraðssaksóknara við rannsókn og saksókn í efnahags- og fjármunabrotum. Bendir LSS á að þrátt fyrir að hagsmunir í krónum talið kunni að teljast litlir í efnahags- og fjármunabrotum þá getur slík rannsókn verið umfangsmikil og flókin og krafist mikillar sérþekkingar sem almenn lögregluembætti hafa alla jafna ekki á reiðum höndum.

Brekustigur 39
260 Reykjanesbær

- Yfirstjórn
- Fjármál og skrifstofuhald
- Lögræðisvið
- Rannsóknardeild
- Fikniefnaeymi

Hringbraut 130
230 Reykjanesbær

- Almenn deild

Flugstöð Leifs Eiríkssonar
Keflavíkurflugvöllur

- Flugstöðvardeild

Víkurbraut 25
240 Grindavík

- Hverfastöð

Strandgata 17
245 Sandgerði

- Hverfastöð

Sunnubraut 4
250 Garður

- Hverfastöð

Hafnargata 17
190 Vogar

- Hverfastöð

Skógarbraut 945
235 Reykjanesbær

- Hverfastöð

D. J. E.



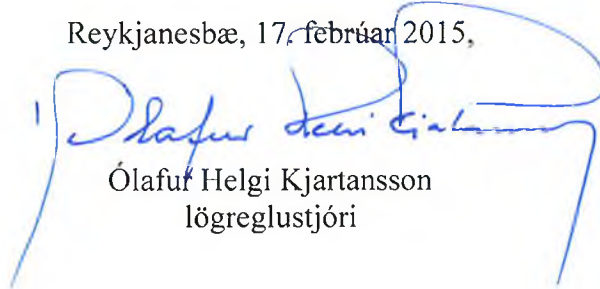
LÖGREGLUSTJÓRINN Á SUÐURNESJUM

Brekkustígur 39, 260 Reykjanesbær, sími: 444 2200

LSS telur ástæðu til þess við væntanlega lagabreytingar varðandi saksókn, með hvaða hætti einstök lögreglustjóraembætti annist þennan málaflokk og könnuð verði hagkvæmni þess að rannsókn og saksókn fari fram í héraði.

Að lokum má taka fram að lögreglustjórar hafa staðið faglega að rannsókn þeirra mála sem þeim hefur borið lögum samkvæmt að rannsaka eða falið af hálfu ríkissaksóknara.

Reykjanesbæ, 17. febrúar 2015,



Ólafur Helgi Kjartansson
lögreglustjóri

Lögreglustjórafélag Íslands

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
nefndasvid@althingi.is

Akureyri, 18. febrúar 2015.

Efni: Umsögn lögreglustjórafélags Íslands við frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála o.fl.). Þingskjal 660 – 430. mál.

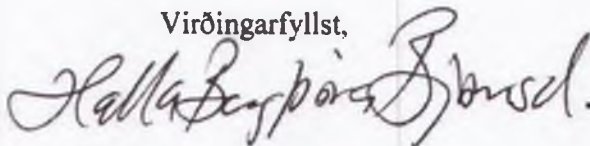
Lögreglustjórar eru almennt hlyntir frumvarpinu og hefðu einnig verið viljugir í að fá ákærvald í fleiri málaflokkum til sin en er í frumvarpinu segir. Meðferð ákærvalds hefur verið rædd í félagi lögreglustjóra og hafa lögreglustjórar verið upplýstir um gang mála.

Félagið telur mikilvægt að sérþekking í alvarlegri brotum verði til staðar í nýju embætti s.s. kynferðisbrot, manndráp, brot gegn valdstjórninni o.fl. Mikilvægt er að fagþekking og sérhæfing sem nú er hjá embætti ríkissaksóknara tapist ekki við breytinguna og starfsmenn flytjist frá ríkissaksóknara til hins nýja embættis.

Teljum að hið nýja embætti verði að vera með tvær stoðir þar sem málaflokkarnir eru ólíkir, annars vegar efnahagsbrot og hins vegar alvarlegri brot þannig að sérhæfing og fagþekking haldist sem best. Helst er hagræði að hafa þessa mála flokka undir einni stjórn.

Þá gerir félagið athugasemd við kostnaðargreiningu fjármálaráðuneytisins í frumvarpinu varðandi lögregluna. Erfitt að sjá hvaða rök eru á bak við fjárframlag frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu og Suðurnesjum til hins nýja embættis. Þá er ekki að finna í umfjöllun fjármálaráðuneytisins um fjárhagsleg áhrif á lögreglustjóra vegna aukinna verkefna við saksókn en greining á þeirri vinnu ætti að liggja fyrir svo og kostnaður við þau verkefni í aðdraganda lagasetningar þessarar.

Virðingarfyllst,



Halla Bergþóra Björnsdóttir
formaður Lögreglustjórafélags Íslands

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
v/Austurvöll
150 Reykjavík



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 17. febrúar 2015

Tilvísun: 2015020128AT/--

Efni: Umsögn um frumvarp um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála o.fl.)

Persónuvernd vísar til tölvubréfs allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 29. janúar 2015, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála o.fl.), 430. mál á 144. löggjafarþingi 2014-2015, þskj. 660.

Með frumvarpinu eru lagðar til töluverðar breytingar á núgildandi lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008 og lögreglulögum nr. 90/1993. Meðal annars eru lagðar til breytingar á skipan ákærvalds, m.a. með því að setja á fót nýtt embætti hérðssalsóknara, og rannsókn efnahagsbrota til að bæta úr ýmsum ágöllum á núverandi skipulagi ákærvalds, finna framtíðarlausn á fyrirkomulagi rannsókna í efnahagsbrotamálum og auka eftirlitshlutverk ríkissóknara.

Persónuvernd hefur farið yfir efni frumvarpsins og gerir ekki athugasemdir við það.

Virðingarfyllt


Alma Tryggvadóttir



RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

Reykjavík 16. febrúar 2015

Tilvísun: 2015010223

Tilvísun yðar: 430. mál

Alþingi - Nefndasvið
Austurstræti 8-10
101 REYKJAVÍK

Umsögn ríkislögreglustjóra - frumvarp til laga um meðferð sakamála og lögreglulög (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála o.fl.), 430. mál.

Með vísan til erindis allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, dags. 29. janúar sl., sendist yður umsögn ríkislögreglustjóra um frumvarp til laga um meðferð sakamála og lögreglulög (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála o.fl.), 430. mál.

Ríkislögreglustjóri er í grundvallaratriðum hlynntur meginefni frumvarpsins. Ríkislögreglustjóri gerir þó athugasemdir við 25. gr. frumvarpsins. Með 25. gr. eru lagðar til breytingar á 8. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, og er í frumvarpinu lagt til að ný 3. mgr. 8. gr. laganna hljóði svo: „Héraðssaksóknari annast móttöku tilkynninga á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.“ Þar er tekið upp nánast samhljóða ákvæði sem nú er í a.-lið 2. mgr. 5. gr. lögreglulaga, nema hvað nú er það héraðssaksóknari sem tekur við tilkynningunum en ekki ríkislögreglustjóri. Er flutningur á málaflokki sem slíkur ekki tilefni athugasemda ríkislögreglustjóra, heldur sú staðreynd að í frumvarpinu er hvorki, með skýrum hætti, gert ráð fyrir úrvinnslu slíkra tilkynninga, né eftir atvikum miðlun upplýsinga til annarra þar til bærra yfirvalda.

Vegna vaxandi alþjóðavæðingar viðskipta og frelsis í fjárstreymi milli landa sem og að alþjóðlegri glæpastarfsemi óx fiskur um hrygg, var um miðjan níunda áratug síðustu aldar orðin brýn þörf á nútímalegri alþjóðlegri stefnu um varnir gegn peningabætti og má líta á gerð fíkniefnasamningsins frá 1988¹ sem upphaf þess. Samhliða þessu og í ljósi þeirrar hættu sem fjármálastofnunum stafaði af peningabætti og að frumkvæði G7² var alþjóðlegur framkvæmdahópur – *Financial Action Task Force (FATF)* – stofnaður í París 1989. Tilmæli FATF eru alþjóðleg og leiðandi viðmið um varnir gegn peningabætti og fjármögnun brotastarfsemi. Í dag hafa yfir 180 ríki skuldbundist til að fylgja þeim. Tilskipanir Evrópusambandsins um peningabætti eru t.a.m. í samræmi tilmæli FATF. Með aðild sinni að FATF árið 1991 skuldbundu íslensk stjórnvöld sig til að samræma löggjöf og starfsreglur að tillögum FATF og ljóst er að þau eiga sér að stórum hluta beinan uppruna í tilmælunum. Núgildandi tilmæli FATF eru tilmæli nr. 29 (*e. Recommendation 29*).

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (*e. International Monetary Fund*) og Alþjóðabankinn (*e. World Bank*) stóðu svo árið 2004 fyrir útgáfu handbókarinnar *Financial Intelligence Units: An Overview* og eftir þeirri forskrift hafa peningabættisskrifstofur verið mótaðar víða í heiminum.

¹ Samningur Sameinuðu þjóðanna gegn ólöglegri verslun með fíkniefni og skynvilluefni frá 20. des. 1988.

² G7 – Samtök helstu iðnríkja heims (upphaflega G6, síðar G8).

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

Egmont Group of Finance Intelligence Units hefur einnig skilgreint þessi grundvallarverkefni (e. *core functions*) peningaþvættisskrifstofa á eftirfarandi hátt:

- I. Móttaka peningaþvættistilkynninga, frá tilkynningaskyldum aðilum, ásamt skráningu tilkynninganna.
- II. Greining peningaþvættistilkynninga, með kerfisbundnum aðferðum (*criminal and financial analysis*).
- III. Miðlun peningaþvættistilkynninga, til hlutaðeigandi stjórnvalda til frekari meðferðar, s.s rannsóknar og ákærumeðferðar.

Auk þessa hafa peningaþvættisskrifstofur önnur verkefni sem geta verið mismunandi frá einu ríki til annars, s.s. eftirlit með fylgni tilkynningarskyldra aðila við peningaþvættislöggjöfina, fræðsla, svör fyrirspurna og samstarf, t.d. á vettvangi Egmont Group og Europol. Er það mat ríkislögreglustjóra að rétt væri að skilgreina þessi hlutverk betur í frumvarpinu. Rétt er í þessu samhengi að halda því til haga að peningaþvættisskrifstofa er ekki hefðbundin lögregludeild og lýtur því ekki í öllu sömu lögmálum og flestar lögregludeildir enda er eðli starfseminnar er ólíkt. Peningaþvættisskrifstofur eru í raun greiningardeildir á afmörkuðu sviði (e. *Finance Intelligence Units*) og þeim þarf því að búa ákveðin starfsskilyrði.

Það eru miklir óbeinir hagsmunir fölgirnir í því að peningaþvættisskrifstofan sé virk og að traust ríki milli hennar og tilkynningarskyldra aðila. Það sem er að veði er traust og trúverðugleiki íslensks fjármálakerfis og viðskiptalífs. Þar fyrir utan eru samfélagslegir hagsmunir fölgirnir í því að þessi alvarlegu brot séu rannsökuð, saksótt og refsað fyrir þau með viðeigandi hætti.

Er það því tillaga ríkislögreglustjóra að 25. gr. frumvarpsins verði breytt á þann veg að 3. mgr. 8. gr. lögreglulaga hljóði svo: „*Héraðssaksóknari annast móttöku tilkynninga á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Héraðssaksóknari annast einnig greiningu á tilkynningum og miðlun upplýsinga sem fengnar eru með þeim hætti til annarra stjórnvalda að því marki sem nauðsynlegt er til að sinna lögbodnum verkefnum þeirra*“.

Að lokum er vakin athygli á því að í 1. mgr. 17. gr. laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 64/2006, segir: „*Tilkynningarskyldum aðilum er skylt að láta athuga gaumgæfilega öll viðskipti og fyrirhuguð viðskipti sem grunur leikur á að rekja megi til peningaþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka og tilkynna lögreglu um viðskipti þar sem slík tengsl eru talin vera fyrir hendi*“. Er það mat ríkislögreglustjóra að rétt sé að breyta þessu ákvæði samhliða fyrirhuguðum breytingum á lögreglulögum enda er í frumvarpinu gert ráð fyrir að framvegis verði tilkynnt til héraðssaksóknara í stað lögreglu.

Haraldur Johannessen / Páll Heiðar Halldórsson

RÍKISSAKSÓKNARI

SJF/

Reykjavík, 16. febrúar 2015

Tilv.: 201402-0034

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis hefur sent ríkissaksóknara til umsagnar frumvarp til laga um meðferð sakamála og lögreglulög (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála ofl.), 430. mál.

Ríkissaksóknari átti sæti í vinnuhópi innanríkisráðuneytisins um framtíðarskipan ákærvalds sem vann það minnisblað til þáverandi dómsmálaráðherra sem er grundvöllur frumvarpsins. Í vinnuhópnum var einhugur um þessa skipan ákærvalds og rannsókna efnahagsbrota og telur ríkissaksóknari þetta fyrirkomulag til þess fallið að efla ákærvaldið og bæta réttaröryggi borgaranna, að því gefnu að nægilegt fjármagn fylgi breytingunum. Ekki verður t.d. séð hvernig unnt er að efla starfsemi ríkissaksóknara, eins og lagt er upp með í frumvarpinu, ef fjórðungur fjárframlaga embættisins á að færast til hins nýja embættis héraðssaksóknara. Verkefnaflokkum mun vissulega fækka við embætti ríkissaksóknara með þessari breytingu en á móti kemur að ríkissaksóknari hefur um langa hríð ekki verið í stakk búin að sinna sem skyldi mörgum stórum og brýnum verkefnum sökum mannfæðar/fjárskorts. Nægir hér að nefna eftirlit með rannsóknum og meðferð ákærvalds hjá lögreglustjórum og sérstökum saksóknara, eftirlit með hlustunum og sérstökum rannsóknaraðferðum lögreglustjóra og sérstaks saksóknara, vinnslu tölfraeðiupplýsinga ákærvaldsins, menntun og þjálfun ákærenda og alþjóðleg samskipti.

Þá er til þess að líta að til verður í raun nýr málaflokkur hjá ríkissaksóknara við fyrirhugaða breytingu, sem eru kærsmål vegna ákvarðana héraðssaksóknara um að fella mál niður að rannsókn lokinni í þeim brotaflokkum sem nú heyra undir ákærvald ríkissaksóknara. Eitt meginmarkmiðið með stofnun embættis héraðssaksóknara var að opna fyrir kæruleið í þeim brotaflokkum, en í dag er ekki unnt að fá endurskoðaða ákvörðun um niðurfellingu þessara mála. Með hinu nýja skipulagi getur t.a.m. brotaþoli í kynferðisbrotamáli kært þá ákvörðun héraðssaksóknara að fella mál niður. Eðli málsins samkvæmt má ætla að brotaþolar muni nýta þennan rétt sinn í ríkum mæli.

Einnig má ætla að réttarbeiðnum muni fjölga talsvert þegar evrópska handtökuskipunin hefur tekið gildi hér á landi, en ríkissaksóknari hefur meðferð allra réttarbeiðna frá erlendum yfirvöldum á sinni könnu.

Ekki er úr vegi að nefna það hér að skv. þeim tillögum um millidómstig sem ríkissaksóknara hafa verið kynntar er gert ráð fyrir að saksóknarar við embættið flytji

öll mál fyrir millidómstiginu, sem mun útheimta mun meiri vinnu en flutningur mála fyrir Hæstarétti, þar sem sönnunarfærslan verður endurtekin fyrir millidómstiginu.

Við embætti héraðssaksóknara verða að meginstefnu til tvö aðskilin svið. Annað sviðið, hér nefnt svið A, fer með rannsókn og saksókn alvarlegra fjármunabrota/efnahagsbrota og verkefni vegna endurheimtu ólögmæts ávinnings og peningabættis, auk rannsókna á kærnum á hendur lögreglu og brotum gegn valdstjórninni. Hitt sviðið, hér nefnt svið B, verður hreint ákærusvið og mun hafa með höndum ákærumeðferð vegna alvarlegra hegningarlagabrota, s.s. kynferðisbrota, stórfelldra fíkniefnabrota, stórfelldra líkamsmeiðinga og manndrápa, sem nú eru til meðferðar við embætti ríkissaksóknara. Einnig mun svið B fá til ákærumeðferðar, að aflokinni rannsókn á sviði A, brot gegn valdstjórninni og þau mál sem varða brot lögreglumanna í starfi. Ég tel rétt að héraðssaksóknari og varahéraðssaksóknari verði í faglegu forsvari fyrir sitt hvoru sviðinu. Ekki skiptir máli að mínu mati hvort sviðið fellur undir héraðssaksóknara eða varahéraðssaksóknara, en mjög mikilvægt er að í þessi tvö embætti verði skipaðir ákærendur sem hafa reynslu af þessum tveimur málsviðum.

Ríkissaksóknari telur að ákærendur eigi almennt ekki að fara með lögregluvald. Í þessu efni er einkum litið til þess mikilvæga hlutverks ákæranda að fara yfir lögmæti lögreglurannsóknar og lögregluaðgerða og fylgjast með því hvernig lögregla virðir mannréttindareglur, sbr. t.a.m. tilmæli/ábendingar Evrópuráðsins REC (2000)19 til aðildarríkjanna um hlutverk ákæruvaldsins í réttarvörslukerfinu. Þrátt fyrir að lögreglan sé hluti af ákæruvaldinu hér á landi, líkt og í Noregi og Danmörku, er afar brýnt að sporna við samruna lögreglu og ákæruvalds eftir því sem unnt er til að auka trúverðugleika bæði lögreglu og ákæruvalds. Rétt er að hafa í huga að áþekka skipan er ekki að finna í öðrum löndum Evrópu. Augljóslega þurfa lögreglustjórar, sem jafnframt eru ákærendur, og héraðssaksóknari að fara með lögregluvald vegna stjórnunarstöðu sinnar gagnvart lögreglumönnum. Ekki er hins vegar nauðsynlegt, né æskilegt, að ákærendur/löglærðir starfsmenn héraðssaksóknara og lögreglustjóra hafi lögregluvald og taki t.d. þátt í lögregluaðgerðum eins og húsléit eða handtöku. Hins vegar er rétt að gera ráð fyrir að þær aðstæður geti komið upp að staðgenglar lögreglustjóra (ákærendur/löglærðir starfsmenn) þurfi að hafa lögregluvald.

Með hliðsjón af framangreindu legg ég því til eftirfarandi breytingu á ákvæði 1. mgr. 26. gr. frumvarpsins.

„Ríkislögreglustjóri, aðstoðarríkislögreglustjóri, héraðssaksóknari, varahéraðs saksóknari, lögreglustjórar, aðstoðarlögreglustjórar á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum, staðgenglar lögreglustjóra þegar þeir sinna því hlutverki, skólastjóri Lögregluskóla ríkisins og lögreglumenn fara með lögregluvald.“

Þá legg ég áherslu á að sú skipan mála að embætti héraðssaksóknara rannsaki kærur á hendur lögreglu, sbr. 28. gr. frumvarpsins, verði tímabundin enda tel ég heppilegra að sjálfstæð eining, utan við og án tengsla við lögregluna, sjái um meðferð þeirra mála til að auka tiltrú borgaranna á að kærur þeirra og kvartanir vegna aðgerða og aðferða

lögreglu fái hlutlausa og réttláta málsmeðferð. Í þessu sambandi bendi ég á bréf mitt til innanríkisráðherra dags. 6. júní 2014 sem fylgir umsögninni. Nú er að störfum nefnd á vegum innanríkisráðherra sem gera á tillögur um skipan þessara mála.

Ég tel rétt að orða 2. mgr. 2. gr. svona:

„Héraðssaksóknari höfðar enn fremur sakamál vegna **annarra** brota sem hann rannsakar samkvæmt lögreglulögum.“

Ritvilla er í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins þar sem ákvæði **210. gr. a., en ekki 110. gr. a.**, fjallar um framleiðslu, dreifingu og vörslur á barnaníðsefni. Þar að auki er eftirfarandi framsetning í athugasemdum við 2. gr. villandi:

„Þó er lögreglustjórum falið að höfða sakamál vegna nokkurra brota til viðbótar þeim heimildum, svo sem brota gegn 148. gr. ef brot tengist broti þar sem lögreglustjóri höfðar mál, þ.e. brota gegn 206. gr. (vændiskaup o.fl.), 110. gr. a (birting, framleiðsla, sala og dreifing á klámefni), 219. gr. (líkamsmeiðing af gáleysi) og öllum brotum í XXV. kafla (ærumeiðingar og brot gegn friðhelgi einkalífs) almennra hegningarlaga.“ Skammstöfuninni þ.e. er ofaukið.

Sigríður J. Friðjónsdóttir
ríkissaksóknari



Nefndasvið Alþingis (nefnasvid@althingi.is)

RÍKISSAKSÓKNARI

SJF/

Reykjavík, 6. júní 2014

Ríkissaksóknari telur mjög brýnt að taka til skoðunar hvernig komið verði á virku eftirliti með störfum lögreglu og fyrirkomulagi málsmeðferðar þegar borgararnir telja að lögreglan hafi ekki fylgt réttum reglum í störfum sínum og samskiptum. Ekki er kveðið sérstaklega á um þetta í lögum nema í þeim tilvikum þegar starfsmenn lögreglu eru kærðir/grunaðir um refsivert brot við framkvæmd starfa sinna, sbr. 35. gr. lögreglulaga, en ákvæði hljóðar svo í dag:

1. Kæru á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans skal beina til ríkissaksóknara og fer hann með rannsókn málsins.
2. Við meðferð slíkra mála getur ríkissaksóknari beitt þeim heimildum sem lögregla hefur endranær.
3. Lögreglu ber að veita ríkissaksóknara aðstoð við rannsókn mála samkvæmt þessari grein eftir því sem óskað er.

Ríkissaksóknari setur fram eftirfarandi tillögu að nýrri 35. gr. lögreglulaga:

1. Kæru á hendur starfsmanni lögreglu fyrir ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa hans skal beina til kærunefndar um aðgerðir og aðferðir lögreglu (kærunefndin) og fer kærunefndin með rannsókn slíks máls og sendir héraðssaksóknara rannsóknargögnin að lokinni rannsókn.
2. Kærunefndin rannsakar einnig að sjálfsdáðum þau tilvik þegar maður lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni vegna aðgerða eða aðferða lögreglu, eða á meðan viðkomandi var í umsjón lögreglu, óháð því hvort uppi er grunur um refsivert brot.
3. Kærunefndin fjallar einnig um kvartanir vegna starfsaðferða lögreglu og gerir lögreglustjóra og ríkissaksóknara grein fyrir niðurstöðu slíks máls.
4. Kærunefndina skipa þrjú fulltrúar og þrjú til vara og skulu þeir hafa lokið embættis- eða meistaraþrófi í lögfræði. Einn aðalmaður, sem jafnframt er formaður nefndarinnar, skal tilnefndur af ráðherra, annar af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Alþingi kys þann þriðja. Varamenn eru tilnefndir af sömu aðilum.
5. Við meðferð mála sem varða ætlað refsivert brot getur kærunefndin beitt þeim heimildum sem lögregla hefur endranær. Um rannsókn sakamála sem heyra undir kærunefndina fer samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Formaður kærunefndar ræður starfslið nefndarinnar, þar með talið lögreglumenn sem lokið hafa prófi frá Lögregluskóla ríkisins og fara þeir með rannsóknir mála í umboði nefndarinnar.
6. Lögreglustjórum og öðrum stjórnvöldum er skylt að veita kærunefndinni aðstoð við rannsóknir mála samkvæmt þessari grein eftir því sem óskað er. Lögreglustjórum og öðrum stjórnvöldum er skylt að veita kærunefndinni allar þær upplýsingar sem hún telur nauðsynlegar til að sinna framangreindum verkefnum.

7. Ákvörðun kæruneftndar um að hætta rannsókn máls samkvæmt 1. og 2. mgr. er kæránleg til héraðssaksóknara. Ákvörðun kæruneftndar um að hætta meðferð máls samkvæmt 3. mgr. er kæránleg til ráðherra.

Um ákvæði 35. gr. segir í frumvarpi því er varð að lögreglulögum nr. 90/1996, að „[mikilvægt sé] að gagnkvæmt traust og trúnaður ríki milli almennings og lögreglunnar í landinu þannig að borgararnir beri nauðsynlega virðingu fyrir lögreglunni og störfum hennar [...]“ (Alþt. 120. löggj.þ., þskj. 783.)

Ríkissaksóknari telur að gera þurfi betur til að ná þeim markmiðum sem þarna er lýst. Lögreglan hefur, ólíkt flestum öðrum starfsstéttum, heimild til valdbeitingar gagnvart borgurunum. Afar mikilvægt er að kærur sem berast vegna þess að kærandinn telur að lögreglan hafi misbeitt valdbeitingarheimildum eða brotið með öðrum hætti gegn sér, fái réttláta og hlutlæga meðferð, líkt og raunin er í dag. En málsmeðferðin verður einnig að líta út fyrir að vera réttlát og hlutlæg gagnvart þeim sem telur að réttur hafi verið á sér brotinn. Ber hér að hafa í huga þá meginreglu réttarríkisins sem breski dómariinn Gordon Hewart orðaði svo vel: "**Not only must Justice be done; it must also be seen to be done.**"

Líkt og greinir í 3. mgr. núgildandi 35. gr. lögreglulaga ber lögreglu að veita ríkissaksóknara aðstoð við rannsókn mála samkvæmt þessari grein eftir því sem óskað er. Til skamms tíma naut ríkissaksóknari aðstoðar starfsmanna Lögregluskóla ríkisins við rannsókn málanna en yfirmenn skólans buðu fram aðstoð sína að fyrra bragði. Sökum manneklu var skólanum ekki unnt að sinna þessu áfram. Við rannsókn ríkissaksóknara er í dag einkum leitað eftir rannsóknaraðstoð við embætti sérstaks saksóknara og eru það lögreglumenn við það embætti sem rannsaka málin undir stjórn saksóknara við embætti ríkissaksóknara. Hafa starfsmenn þessara tveggja stofnana unnið afar vel og faglega að þeim kærumálum sem ríkissaksóknari hefur falið þeim að vinna að.

En til að auka tiltrú borgaranna á að kærur þeirra og kvartanir vegna aðgerða og aðferða lögreglu fái hlutlausa og réttláta málsmeðferð telur ríkissaksóknari heppilegra að sjálfstæð eining, utan við og án tengsla við lögregluna, sjái um meðferð þeirra mála. Í þessu sambandi er á það bent að náð samstarf er með lögreglu og ríkissaksóknara í sakamálum sem lögregla rannsakar og ríkissaksóknari hefur ákærvald í og eru lögreglumenn oftast en ekki vitni ákærvaldsins í alvarlegum sakamálum. Ekki verður heldur fram hjá því litið að ríkissaksóknari fer með ákærvald í málum sem varða brot gegn valdstjórninni, skv. 1. mgr. 106. gr. almennra hegningarlaga, og er þar einkum um að ræða brot gegn lögreglumönnum. Sú staða kemur oft upp að til verða sakamál á báða bóga vegna afskipta lögreglu af borgurunum þar sem t.d. átök á milli lögreglu og borgara leiða til meiðsla hjá báðum aðilum.

Nýlegt atvik sem átti sér stað í Hraunbæ í Reykjavík, þar sem lögregla banaði manni með skotvopni, er dæmi um tilvik sem fjallað er um í 2. mgr. tillögunnar. Greinargerð

rikissaksóknara um það mál fylgir bréfi þessu. Einnig má hér nefna tilvik þegar handteknir menn hafa látist í fangaklefa, en þau mál hafa verið til rannsóknar hjá rikissaksóknara án þess að uppi sé í raun grunur um refsiverð brot lögreglu. Hins vegar er nauðsynlegt að fara mjög nákvæmlega yfir allar aðgerðir lögreglu með gagnrýnum hætti í þeim tilvikum þegar maður lætur lífið eða verður fyrir stórfelldu líkamstjóni vegna aðgerða lögreglu, eða á meðan viðkomandi var í vörslu lögreglu, þrátt fyrir að ekki sé uppi grunur um refsiverða háttsemi af hálfu lögreglumanna.

Ekki er síður mikilvægt að fjallað sé með vönduðum hætti, hjá óháðum eftirlitsaðila, um þær kvartanir sem borgarnir hafa uppi vegna starfsaðferða lögreglu. Ekki er fjallað sérstaklega um það í lögum hvernig bregðast eigi við kvörtunum þessum. Ríkissaksóknari hefur hvorki upplýsingar um verklag hjá lögreglu vegna kvartana né fjölda tilvika, enda ekki á hans sviði að hafa umsjón eða yfirsýn yfir þau mál.

Ef sú breyting á ákvæði 35. gr. lögreglulaga sem hér er sett fram tæki gildi yrði ákærvald vegna ætlaðra refsiverðra brota lögreglumanna við framkvæmd lögreglustarfa eftir sem áður á hendi rikissaksóknara, en ávallt er um að ræða brot í opinberu starfi, sbr. XIV. kafli almennra hegningarlaga, og eftir atvikum önnur hegningarlaga- og sérrefsilagabrot. Þau mál sem kærnefndin myndi rannsaka sem sakamál kæmu því til ákærumeðferðar við embætti rikissaksóknara, auk þess sem ákvarðanir nefndarinnar um að hætta rannsókn yrðu kæránleg til rikissaksóknara.

Ríkissaksóknari er reiðubúinn til að koma að vinnu við frekari útfærslu þessa ákvæðis og lagabreytingar sem það hefur í för með sér. Ekki er úr vegi að vekja athygli á meðferð ofangreindra mála í Danmörku, en rikissaksóknari hefur að nokkru haft í huga hvernig að málum er staðið þar í landi við ritun framangreinds. Er hér slóð á netsíðu þeirrar stofnunar sem fer með mál sem varða kærur og kvartanir á hendur lögreglu: <http://politiklagemyndigheden.dk/>. Einnig er vakin athygli á því, að þann 30. desember 2013 sendi umboðsmaður Alþingis, innanríkisráðherra, sem ædsta yfirmanni lögreglu í landinu, bréf þar sem ábendingum er lúta að eftirliti með störfum lögreglu er komið á framfæri. Í bréfi umboðsmanns er m.a. vikið að því að hann hafi í þessu sambandi horft til þeirrar þróunar sem hann hafi orðið var við í nágrannalöndum okkar undanfarin ár hvað varðar eftirlit með störfum lögreglu, og þeirrar sérstöku áherslu sem stofnanir Evrópuráðsins hafa lagt á að staða borgaranna verði treyst í þessum málum. Umboðsmaður hefur óskað þess að innanríkisráðuneytið upplýsi hann fyrir 1. mars nk. hvort ábending hans hefur orðið tilefni til einhverra viðbragða af hálfu ráðuneytisins. Ríkissaksóknari vill, með framangreindri tillögu að breytingu á 35. gr. lögreglulaga, skapa frekari umræðugrundvöll fyrir þetta mikilvæga málefni.

Sigríður J. Friðjónsdóttir
ríkissaksóknari

Innanríkisráðherra

RÍKISSAKSÓKNARI

SJF/

Reykjavík, 19. febrúar 2015

Tilv.: 201402-0034

Vegna tilmæla nefndarmanna í allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis og með hliðsjón af stöðu mála við embætti ríkissaksóknara, sem nefndin var upplýst um á fundi 17. þ.m., kemur ríkissaksóknari eftirfarandi upplýsingum á framfæri í tengslum við umfjöllun um frumvarp til laga um meðferð sakamála og lögreglulög (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála ofl.), 430. mál:

Hjá embætti ríkissaksóknara hefur á undanförunum misserum myndast málahali sem erfitt hefur reynst að ná í skottið á sökum stöðugrar fjölgunar verkefna. Þrátt fyrir að 555 sakamál, 203 kærsmål vegna ákvarðana lögreglustjóra og um 100 Hæstaréttarmál hafi verið afgreidd á árinu 2014, þá dugar það ekki til að ná niður málafjöldanum og stytta afgreiðslu tíma sakamála, sem að meðaltali er um 150 dagar. Ef vel á til að takast við stofnun nýs embættis héraðssaksóknara er nauðsynlegt að styrkja embætti ríkissaksóknara nú þegar þannig að unnt sé að ráða inn tvo ákærndur í því skyni að ná niður fjölda óafgreiddra sakamála, sem í dag eru alls 245. Kostnaður við einn ákæranda er um 1.200.000 kr. á mánuði.

Þá er rétt að ítreka það sem einnig kom fram á fundinum að þeim tilgangi frumvarpsins að styrkja embætti ríkissaksóknara verður ekki náð með því að fækka ákærendum um a.m.k. 4 líkt og fjárlagatillögurnar gera ráð fyrir þ.e. úr 11 (ríkissaksóknari þar með talinn) í 7, sbr. umsögn mín um frumvarpið dags. 16. þ.m. Embættið má við því að missa einn ritara vegna færri verkefna við skráningu í málaskrá og stöðugildi 1-2 ákæranda vegna tilfærslu sakamála til embættis héraðssaksóknara. Ríkissaksóknari gerir að sjálfsögðu ráð fyrir að sú sérþekking og reynsla við meðferð kynferðisbrota og annarra alvarlegra hegningarlagabrota, sem starfsmenn ríkissaksóknara búa yfir, flytjist til héraðssaksóknara, en fjöldi stöðugilda við embætti ríkissaksóknara má hins vegar lítið breytast frá því sem nú er.



Sigríður J. Friðjónsdóttir

ríkissaksóknari



Allsherjar- og menntamálanefnd (kristine@althingi.is)

Póstfang:
Hverfisgata 6
150 Reykjavík

Sími:
530-1600
Netfang: rsak@tmd.is

Bréfsími:
530-1606

Kennitala:
530175-0229

RÍKISSAKSÓKNARI

SJF

Reykjavík, 26. mars 2015

Í tilefni af því frumvarpi sem nú er til meðferðar á Alþingi um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum (skipan ákærvalds ofl.) 430. mál, telur ríkissaksóknari rétt að benda innanríkisáðherra og allsherjar- og menntamálanefnd á eftirfarandi atriði:

Í umsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins um frumvarpið kemur eftirfarandi m.a. fram:

„Ekki liggur fyrir heildstæð greining og rekstraráætlun um starfsemi embættis héraðssaksóknara af hálfu innanríkisráðuneytisins en samkvæmt lauslegri áætlun ráðuneytisins er gert ráð fyrir að kostnaður við rekstur embættis héraðssaksóknara verði um 750 m.kr. á ári og er þá miðað við að starfsmenn verði 50 talsins. Þar af er gert ráð fyrir að 23 starfsmenn sinni rannsóknum á sviði skatta- og efnahagsbrota vegna verkefna sem færast frá sérstökum saksóknara og þá er reiknað með að 11 starfsmenn sinni ákærvaldsstörfum vegna verkefna sem koma frá ríkissaksóknara og sérstökum saksóknara.“

Ríkissaksóknari telur að fjöldi ákærenda sé þarna vanáætlaður um a.m.k. tvö stöðugildi. Fjöldi ákærenda sem sinna þurfa efnahagsbrotum er að lágmarki 5 að mati þeirra sem til þekkja í þeim málaflokki, en ríkissaksóknari hefur m.a. rætt mannaflapörfina við sérstakan saksóknara, sem fer með rannsókn og saksókn efnahagsbrota í dag, og vara-ríkissaksóknara, sem áður var saksóknari við efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra. Þá er það mat ríkissaksóknara, með hliðsjón af málafjölda og málabyngd þeirra ákærvaldsverkefna sem flytjast til embættis héraðssaksóknara frá ríkissaksóknara að a.m.k. 8 ákærendur þurfi að sinna þeim verkefnum. Tekið skal fram að ríkissaksóknari er ekki með stöðugildi héraðssaksóknara og varahéraðssaksóknara inni í þessum heildarfjölda, þ.e. 13 stöðugildum ákærenda.


Sigríður J. Friðjónsdóttir
ríkissaksóknari



Innanríkisráðherra

Allsherjar- og menntamálanefnd (kristine@althingi.is)

Reykjavík 16. febrúar 2015

Alþingi við Austurvöll
b.t. Allsherjar og menntamálanefndar
150 Reykjavík

Varðar: Frumvarp til laga um meðferð sakamála og lögreglulög (skipan ákærvalds, rannsókn efnahagsbrotamála o.fl.), 430. mál..

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að verkefni peningaþvættisskrifstofu ríkislögreglustjóra færist til nýs embættis héraðssaksóknara sem einnig fer með rannsókn efnahagsbrota. Samkvæmt þeim upplýsingum sem SFF hafa er tilefni tilfærslunnar m.a. viðleitni til að styrkja rannsókn lögreglu á tilkynningum til lögreglu um grun um peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka á grunni tilkynninga skv. lögum nr. 64/2006, um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, vegna þess að Fjármálaaðgerðihópurinn (Financial Action Task Force/FATF), sem Ísland er aðili að, hefur gert úttektir á þessum málum hér á landi og hefur gert alvarlegar athugasemdir við hversu lítið bolmagn peningaþvættisskrifstofan hefur á þessu sviði. Sú ástæða er þó ekki tilgreind sérstaklega í athugasemdum við frumvarpið.

Fjármálafyrirtæki eru í fremstu víglinu í baráttunni gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka enda er sú þjónusta sem þau veita ein af grunnstoðum efnahagslífsins. Þessi barátta er viðvarandi verkefni sem fjármálafyrirtæki taka mjög alvarlega enda er hún gríðarlega mikilvæg til að traust ríki gagnvart fjármálageiranum. Slíkt traust í viðskiptum er mikilvægt fyrir fjármálafyrirtækin sjálf, viðskiptavinum þeirra og fyrir efnahagslífið í heild. Í þessu sambandi má nefna að á árinu 2010 bárust 413 af 414 tilkynningum til lögreglunnar um peningaþvætti frá fjármálafyrirtækjum, og árið 2009 voru þær 483 af 484. Þessar tölur sýna hversu föstum tókum fjármálageirinn hefur tekið þessi mál.

Varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka eru samstarfsverkefni einkageirans og hins opinbera. Í þessu verkefni gegna stjórnvöld eins og lögregla og fjármálaeftirlit lykilhlutverki. Á síðustu árum hefur vantað bolmagn hjá peningaþvættisskrifstofu ríkislögreglustjóra til að rannsaka þessar tilkynningar og fylgja þeim eftir með fullnægjandi hætti. SFF telja það afar brýnt að efla verulega rannsókn tilkynninga sem berast um grun um peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka til hins opinbera. Samtökin eru því fylgjandi sérhverri viðleitni til þess að styrkja starfsemi hins opinbera á þessu sviði án þess að taka sérstaklega afstöðu til tilfærslu starfseminnar til héraðssaksóknara.

SFF vilja þó benda sérstaklega á að verði frumvarpið lögfest þarf að koma fram í lögum að aðskilnaður þarf að vera milli þeirra starfsmanna héraðssaksóknara sem vinna við móttöku, greiningu og rannsókn tilkynninga á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og

fjármögnun hryðjuverka og annarra starfsmanna embættisins, áður en slíkar tilkynningar hafa verið metnar og formlega sendar til rannsóknar vegna ætlaðra refsilagabrota. Slíkar tilkynningar eru undanþága frá almennri leynd sem um slíkar upplýsingar gildir samkvæmt m.a. lögum um persónuvernd auk reglna um þagnarskyldu skv. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Telja samtökin réttast að héraðssaksóknara verði gerð skýr aðgreining starfa frá upphafi til að tryggja samfellu í framkvæmd sem og treysta ásýnd og trúverðugleika stofnunarinnar.

Loks er bent á að frumvarpshöfundum virðist hafa láðst við gerð frumvarpsins að leggja til breytingar á viðeigandi ákvæðum í V. kafla í lögum nr. 64/2006, um tilkynningar til lögreglu, sem við breytinguna verða tilkynnintar til héraðssaksóknara.

Virðingarfyllst,



Jóna Björk Guðnadóttir hdl.



SÉRSTAKUR SAKSÓKNARI

skv. lögum nr. 135/2008

Reykjavík 10. 1. 2015.

Tilvísun nr. 201502-0029.

Nefndarsvið Alþingis,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík.

Með tölvubréfi dagsettu 2. febrúar sl. fór allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis fram á umsögn embættis sérstaks saksóknara um frumvarp til laga um breytingu á lögum um meðferð sakamála og lögreglulögum á þingskjali 660, mál nr. 430.

Undirritaður hefur kynnt sér frumvarpið sem felur í sér, að mati undirritaðs, jákvæðar breytingar á skipan ákærvaldsins til úrlausnar á fjölmörgum atriðum sem hafa verið til umfjöllunar um allnokkurt skeið. Gert er ráð fyrir að sett verði á laggirnar nýtt embætti héraðssaksóknara sem taki við núverandi verkefnum embættis sérstaks saksóknara við niðurlagningu þess. Auk þess taki hið nýja embætti við verkefnum frá embættum ríkissaksóknara og ríkislögreglustjóra auk verkefna frá öðrum lögreglustjórum. Tilhögun skattrannsóknna verður eftir sem áður sú sama og verið hefur. Gert er ráð fyrir að um 50 manns starfi á hinu nýja embætti en á embætti sérstaks saksóknara eru nú 50 starfsmenn á launaskrá. Þess ber þó að geta að með breytingunni er gert er ráð fyrir verulegri tilfærslu á verkefnum til hins nýja embættis héraðssaksóknara. Ber þar helst að nefna verkefni frá ríkissaksóknara í formi ákvörðunar um saksókn í flestum þeim málaflokkum sem hann hefur á hendi nú og rekstur þeirra mála fyrir héraðsdómi. Að auki flyst til embættisins frá ríkislögreglustjóra rekstur peningabættisskrifstofu sem þarf að efla verulega miðað við það sem nú er og rekstur skrifstofu til endurheimtu ólögmæts ávinnings sem er nýtt miðlægt verkefni. Þar að auki er gert ráð fyrir að embætti héraðssaksóknara hafi á hendi rannsóknir og ákvörðun um saksókn á brotum lögreglumanna í starfi sem og brot gegn valdstjórninni. Má gera ráð fyrir því að þeim starfsmönnum fækki sem starfa við rannsóknir eða saksókn á sviði efnahagsbrotamála með tilkomu nýs embættis héraðssaksóknara vegna þeirra umfangsmiklu verkefna sem verða á hendi héraðssaksóknaraembættisins til viðbótar þeim verkefnum sem embætti sérstaks saksóknara hafði á hendi. Þess ber þó að geta að ríkissaksóknari hefur falið embætti sérstaks saksóknara í allmörgum tilvikum að annast rannsóknir á kærnum á hendur lögreglumönnum þannig að þekking á því verkefni liggur nú þegar fyrir hjá embættinu.

Miklu skiptir að tryggja nýja embættinu nægileg úrræði og nægilegan mannskap með sem mesta þekkingu og reynslu af rannsóknum og saksókn í skattalaga- og efnahagsbrotamálum, og í þeim verkefnaflokkum sem flytjast til embættisins, þannig að framgangur mála verði innan hæfilegs málsmeðferðartíma. Í þeim efnum verði virt þau tímamörk sem ríkissaksóknari hefur sett rannsóknum og ákvörðun um saksókn í efnahags- og skattlagabrotum sem og öðrum brotaflokkum.

Verulegir hagsmunir eru tengdir því að yfirfærsla þeirra mála sem nú eru til meðferðar hjá embætti sérstaks saksóknara og ríkissaksóknara gangi hnökralaust fyrir sig og þekking og reynsla við úrvinnslu þeirra flytjist yfir á nýtt embætti. Varðandi nauðsyn þess að hið nýja embætti búi yfir nægilegum styrk er vísað til þess sem fram kom í umsögn sérstaks saksóknara til allsherjar- og menntamálanefndar um þingmál nr. 283 á 143. lögjafarþingi, skýrslu innanríkisráðherra um skipulag og tilhögun rannsókna og saksóknar í efnahagsbrotamálum, en þar kom meðal annars fram:

„Að öðru leyti er ekki tekin frekari afstaða til þeirra kosta sem eru í boði samkvæmt skýrslunni en lögð áherslu á að sú stofnun sem á að sinna þessu verkefni til framtíðar hafi þann styrk og mannafla að geta ráðið við stór verkefni á sviði efnahagsbrota þannig að slík mál verði til lykta leidd á sem skemmstum tíma. Lítil og veikburða stofnun kemur þar ekki til greina í ljósi reynslunnar enda ljóst að í þessum málum er að jafnaði haldið uppi öflugum vörnum og talsverðan mannafla, þekkingu og reynslu þarf til að klára bæði rannsóknir þeirra og eftir atvikum að fylgja málum eftir fyrir dómi. Einnig þarf að huga að því að hin nýja stofnun þarf að falla vel að þeirri nýju skipan lögreglu sem boðuð er með nýju frumvarpi til breytingar á lögreglulögum“.

Það síðarnefnda, um aðlögun að nýrri skipan lögreglu, telur undirritaður vera uppfyllt með þeirri leið sem farin er í frumvarpinu enda gert ráð fyrir því að embætti héraðssaksóknara verði hliðsett embættum lögreglustjóranna. Gera þarf eftir atvikum skýrari grein fyrir samvinnu milli héraðssaksóknara og lögreglustjóra svo sem heimildum héraðssaksóknara og lögreglustjóra til framsendinga mála á milli embætta. Má þar helst benda á atriði sem nú er mælt fyrir um í reglugerð nr. 804/2007 um rannsókn og saksókn efnahagsbrota, nánar tiltekið 2. og 3. mgr. 1. gr., 3. mgr. 2. gr. og 3. gr. nefndrar reglugerðar. Kemur þá til álita hvort þessu álitaefni verði markaður farvegur í reglugerð sbr. 25. gr. frumvarpsins er mælir fyrir um breytingu á 8. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Verði sú raunin að þessi atriði verða áfram ráðin með reglugerð er gerð sú tillaga að a. lið 25. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að „ráðherra setur samkvæmt tillögu ríkissaksóknara nánari reglur um stjórn lögreglurannsókna og samvinnu héraðssaksóknara og lögreglustjóra við rannsóknir sakamála.

Undirritaður er sammála þeim breytingum sem boðaðar eru í frumvarpinu og telur þær framfaraskref í málefnum ákærvaldsins. Með þeim er tryggt tveggja þrepa ákærvald í nánast öllum sakamálum auk þess sem ríkissaksóknaraembættið mun styrkjast til muna við það að hluti verkefna þess flyst yfir til héraðssaksóknara. Ríkissaksóknari öðlist við breytinguna meira svigrúm til eftirlits og samræmingar með störfum ákærenda.

Til þess að yfirfærslan yfir í nýtt embætti héraðssaksóknara verði því sem næst hnökralaus skiptir miklu að stjórnandi þess embættis verði valinn sem fyrst til að hefja

undirbúning fyrir stofnun embættisins og ráða fram úr þeim álitaeftum sem fylgja tilkomu nýs embættis. Sú tillaga er því gerð til breytinga á 22. grein frumvarpsins að ráðherra verði heimilað að skipa forstöðumann strax við gildstöku laganna í stað þess að bíða fram yfir 1. apríl nk. verði lögin samþykkt fyrir þann tíma.

Að lokum lýsir undirritaður sig reiðubúinn til að svara þeim spurningum allsherjar- og menntamálanefndar varðandi embætti sérstaks saksóknara sem kunna að vakna við meðferð nefndarinnar á frumvarpinu.

Sérstakur saksóknari,

Ólafur Þ. Hauksson.

